

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIME DE PREFEITO Á LUZ DO
DECRETO LEI Nº 201/1967.**

MARCELO DIAS CASTOR

**CARUARU
2016**

MARCELO DIAS CASTOR

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIME DE PREFEITO Á LUZ DO
DECRETO LEI Nº 201/1967.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à ASCES/UNITA, como requisito parcial, para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Luis Felipe A. Barbosa.

CARUARU

2016

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: __/__/__

Presidente: Prof. Luís Felipe Barbosa

Primeiro Avaliador: Prof.

Segundo Avaliador: Prof.

DEDICATÓRIA

A jornada foi longa e árdua, com quedas e obstáculos a serem enfrentados e superados, ganhamos amigos e colegas, risos, choros e lágrimas em rostos ansiosos, rumo ao desconhecido mundo. Chegamos ao fim de uma longa história que ficará registrada em nossas mentes e corações até o dia em que formos chamados para o paraíso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço não só este trabalho, como também estes cinco anos que passei nesta instituição, primeiramente ao nosso Criador que nos deu a sabedoria de buscarmos o entendimento e conhecimento, aos meus pais Sr. Beto e D. Rita, pois estando aqui hoje nós sabemos o quanto passamos para este dia chegar, a minha esposa Kathyane, que sempre me deu força e está ao meu lado em todos os momentos, ao meu orientador Professor Luís Felipe, que com sua paciência e conhecimento me ajudou a desenvolver esta monografia e a todos que participaram comigo nesta árdua e gloriosa jornada.

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade basilar a análise da lei de Improbidade Administrativa, aplicada ao Prefeito combinado ao Decreto-Lei nº 201/67. Quando ocorre a infração político administrativa realizada pelo Gestor municipal.

A proposta é fazer uma apreciação da gestão pública, passando pela lei de improbidade administrativa, onde o próprio conhecimento da população se torna um pouco relapso, ocasionando assim uma verdadeira falta de interesse em seus próprios direitos de denunciar e investigar os gestores de seus municípios.

Fazendo uma análise sobre a improbidade descrita na LIA, natureza jurídica e penal, para isto, discorrer-se-á também o estudo do Decreto-lei nº 201/67, com ênfases nos artigos 4º e 5º, bem como todos os seus incisos. Sendo, a matéria a ser esplanada é a respeito da recepção do Decreto-lei nº 201/67, na Constituição Federal de 1988. Nesse tema, o assunto a ser observado é a responsabilidade penal, a responsabilidade civil, e por fim a responsabilidade político-administrativa.

As funções de governo e as funções administrativas, também irão ser examinadas. Posteriormente, haverá a apreciação do tema Responsabilidade dos Prefeitos. Nesse tema, o assunto a ser observado é a responsabilidade penal, a responsabilidade civil, e por fim a responsabilidade político-administrativa. A pesquisa feita no capítulo a responsabilidade político-administrativa, aborda todos os incisos do artigo 4º do Decreto-lei acima mencionado, inclusive as etapas do julgamento feito pela Câmara Municipal, diante da infração cometida pelo Chefe do Executivo Municipal. Ademais, segue o estudo sobre o afastamento temporário do Prefeito, quando o mesmo estiver sendo objeto de uma ação penal por crime de responsabilidade.

Palavras- chave: Prefeito Municipal. Improbidade Administrativa. Infração político-administrativa. Decreto-lei nº 201/67. Responsabilidade político-administrativa.

ABSTRACT

This work has the basic purpose of the analysis of the Law of Administrative Misconduct applied to the Mayor agreed to Decree-Law No. 201/67. When there is political administrative infraction made by the municipal manager.

The proposal is to make an assessment of the public administration, through the law of administrative misconduct, where the population's knowledge itself becomes a little relapse, thus causing a real lack of interest in its own right to denounce and investigate the management of their municipalities.

Making an analysis of the misconduct described in the LIA, legal and criminal, for this, also will discuss it study of Decree-Law No. 201/67, with emphasis on the 4 and 5 thereof, and all their items. Being, the matter to be terrace is about the reception of Decree-Law No. 201/67, the Federal Constitution of 1988.

Often Courts of Auditors recommended the House to reject the municipal account for misconduct by the mayor and often the very House Passes for political reasons, thus unpunished for lack of action by councilors. And the people themselves not aware of such an instrument as Decree Law 201/67, just think obligation is only accounts Courts do surveillance.

On this issue, the matter to be noted is the criminal liability, civil liability, and finally the political and administrative responsibility. The research in chapter the political and administrative responsibility covers all sections of Article 4 and 5 of the aforementioned Decree-Law, including the steps of judgment made by the City Council, on the infraction committed by the Head of the Municipal Executive.

Key words: Mayor. Administrative dishonesty. political and administrative infraction. Decree-Law No. 201/67. political and administrative responsibility.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I. PREFEITO DESCRIÇÃO E CONCEITO DE AGENTE POLÍTICO.....	12
CAPÍTULO II. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA NATUREZA JURÍDICA.....	18
2.1. Da natureza penal da lei de improbidade administrativa.....	21
2.2. Da natureza civil da lei de improbidade.....	23
2.3. Aplicação da lei de improbidade administrativa sobre os agentes políticos.	26
CAPÍTULO III. OS PODERES MUNICIPAIS E A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO.....	28
3.1. O Decreto-Lei nº 201/1967 e a constituição federal/88.....	28
3.2. Responsabilidade, análise das condutas e as penas cabíveis.....	29
3.3. O Julgamento Político.....	35
3.4. O processo Legal.....	36
3.5. A Instauração da Processo.....	36
3.6. A Legitimação para a denúncia.....	38
3.7. Vícios, formas e validades.....	38
3.8. Responsabilidades penais e consequências jurídicas.....	39
CAPÍTULO IV. A Comissão Parlamentar Processante da Câmara de Pomerode/SC.....	42
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
6 . REFERÊNCIAS.....	47
7. ANEXO.....	49

INTRODUÇÃO

A presente monografia destinou-se a estudar alguns pontos sobre a responsabilidade político-administrativo dos Prefeitos, analisando-se a questão da improbidade administrativa, os crimes e julgamento do Prefeito por parte da Câmara de Vereadores e suas consequências jurídicas.

Os princípios constitucionais e administrativos são norteadores para a probidade administrativa, presentes no ordenamento jurídico brasileiro desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que prevê em seu artigo 37 § 4º, a punição aos agentes públicos e políticos que atentem contra tais princípios.

Para melhor regular a matéria, surgiu a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que especifica quais são os atos que importam improbidade, definindo a devida responsabilização para o agente que comete ato ímprobo, já que atos desta natureza causam prejuízo ao patrimônio público e conseqüentemente à sociedade como um todo, que deposita sua confiança no Chefe do Executivo, com a esperança de uma administração moral, que possa melhorar as condições de vida dos eleitores.

Contudo, na maioria das vezes isto não é observado na prática, visto que os Prefeitos aproveitam da sua condição de detentores do poder para enriquecimento rápido e ilícito, bem como para beneficiar aos que a ele interessam.

Mesmo diante deste panorama, a população assiste inerte a todo esse enriquecimento injustificado e impune, mesmo tendo em mãos o poder de controlar os atos dos gestores públicos através do acionamento ao Judiciário, via ação popular.

Neste sendo, em virtude da grande importância do estudo do tema, a presente monografia trata dos princípios constitucionais e administrativos que devem ser criteriosamente seguidos pelos Administradores Públicos, particularmente para os Prefeitos, esclarecendo-se as devidas consequências jurídicas para cada ato infracional.

Em uma análise inicial, há que se destacar o Decreto-Lei nº 201/1967, mais precisamente sobre o seu artigo 4º, pois aparentemente poucas pessoas sabem da existência deste Decreto, acreditando que somente a Lei de Responsabilidade Fiscal

e a Lei de Improbidade Administrativa norteiam o controle da atividade dos prefeitos, mostrando assim que o Legislativo por muitas vezes não faz sua obrigação, deixando-se impunes infrações passíveis de perda de mandato.

Neste contexto, o trabalho procura analisar a legislação existente, assim como a construção doutrinária e jurisprudência existente, valendo-se para sua construção do método dialético, a partir da contraposição da construção teórica e estudos de casos sobre o tema.

Para este fim, são apresentados quatro capítulos, cujo primeiro analisa o panorama das atribuições do prefeito, contemplando suas funções, atividades e responsabilidades dos seus atos e o agente político, tratando ainda sobre o panorama da improbidade administrativa e sua natureza jurídica, tanto penal como cível.

Na sua segunda parte, o trabalho versa sobre a improbidade aplicada em face dos agentes políticos, a responsabilidade do prefeito e dos poderes municipais, com o delineamento jurídico do Decreto-Lei 201/1967 e da Constituição Federal, partindo-se para uma análise das condutas e penas cabíveis e aplicáveis.

Em sucessivo, há a preocupação acerca do julgamento político do Prefeito e da obrigação da Câmara dos Vereadores quanto ao seu processamento legal, analisando-se sua instauração, a responsabilização penal e demais consequências jurídicas.

Por fim, o último capítulo traz uma análise sobre um caso prático, destacando as suas particularidades em face do panorama jurídico apresentado no decorrer da monografia. Diante destes pontos, ao final são apresentadas as principais considerações decorrentes do trabalho monográfico desenvolvido.

CAPÍTULO 1: PREFEITO, DESCRIÇÃO E CONCEITO DE AGENTE POLÍTICO.

A etimologia da palavra prefeito vem o latim “praefectus” que significa posto acima dos outros, tendo suas primeiras referências no Império Romano. Devido à sua imensa extensão territorial, os imperadores colocavam os “praefectus” para fazerem a administração de porções de terras, como também denominavam outros vários cargos administrativos, distinguindo-se dos demais pela denominação de “praefectus urbi”. Este sujeito era considerado o prefeito da cidade, cuja principal função era a administração da cidade, mantendo a paz e a ordem social, trabalhando como um supervisor no comércio, principalmente no de pão e carne, bem como em atividades financeiras, teatro e diversões públicas, além de ser o responsável pelos guardas dentro de seu território.

Contudo, é só a partir do século XIX que o termo passou a designar o que atualmente se conhece por esta nomenclatura.

No panorama jurídico atual, o Poder Executivo Municipal é titularizado pelo Prefeito. No contexto brasileiro, o cargo de Prefeito foi criado em 11 de Abril de 1835 pela Assembleia provincial paulistana, em relação aos amplos poderes conferidos pelo Código Criminal de 1832 às Câmaras municipais.

O cargo de Chefe do Executivo Municipal é ocupado pela pessoa que representa o Município, o qual é considerado uma pessoa jurídica de Direito Público Interno. De acordo com Castro (1998, p.159), expõe-se que:

Somente na Constituição Federal de 1934, é que foi consagrado como Instituição municipal e as constituições seguintes o confirmaram como chefe do executivo local. O prefeito não pode ser considerado um funcionário público, e sim um agente político.

Os agentes políticos são os componentes do governo, investidos em mandatos, cargos, funções ou comissões, por eleição, nomeação, designação ou delegação, para o exercício de atribuições constitucionais. Estes agentes ainda gozam de liberdade funcional, advindas ainda com prerrogativas e responsabilidades conforme consta na Constituição Federal de 1988 e em outras leis específicas.

Desta forma, os prefeitos não podem ser considerados servidores políticos, pois eles não estão sujeitos ao regime estatutário comum. Possuem normas específicas para sua escolha, investidura, conduta, processos de infrações político-administrativas e por crime de responsabilidade que lhe são privativos.

Na Constituição brasileira, o Prefeito desempenha a função de chefe do Poder Executivo, sendo um agente político encarregado da representação jurídica do Município e de sua administração. Pelo Prefeito, passam todas as decisões a nível Municipal, permitindo-se que algumas decisões administrativas sejam tomadas sem a necessidade de uma justificação pública.

Todos os interesses do município cercam o Chefe do Poder Executivo municipal, devendo ele ser um bom gerenciador, pois a administração do município deverá ser conduzida como uma empresa privada, onde o rendimento sempre deverá ser maior que a despesa. A manutenção deste equilíbrio de contas comprova que o Município se encontra bem em sua função financeiro-administrativa.

Dessa forma, considera-se como Prefeito o profissional eleito por vias democráticas em eleições diretas, para administrar os serviços públicos de seu Município. Este será eleito para um mandato de quatro anos, permitida a sua reeleição pelo mesmo período de tempo. A partir da Constituição de 1934, as eleições passaram a ser unificadas em todo Brasil, com as atribuições das funções de Chefe do Poder Executivo do governo local em consonância aos Chefes dos Executivos da União e dos Estados, em forma monocrática. Possui como auxiliares na direção superior da administração municipal os secretários municipais, que são agentes políticos, cujas funções assemelham-se à dos Ministros de Estado e dos Secretários estaduais.

O prefeito exerce várias atribuições, dentre as quais podem ser relacionadas:

- a) instituir e arrecadar os tributos de sua competência;
- b) realizar as aplicações de maneira correta de suas receitas, assim como prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- c) autorizar as concessões no âmbito municipal, zelar pelos serviços públicos essenciais e manter a sua qualidade;
- d) através de transferência da União e dos Estados, manter a educação básica e melhorar a qualidade dos demais serviços essenciais, a exemplo da saúde e assistência social;
- e) encaminhar a Proposta orçamentária, observar a Lei de Diretrizes Orçamentária e

encaminhar o Plano Plurianual ao Legislativo para apreciação; f) aprovar ou vetar projetos oriundos do Legislativo e encaminhar em tempo hábil aos Tribunais de Contas suas prestações de conta do ano executado.

Assim, o prefeito faz parte do rol de agentes públicos, em face da previsão legal da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992:

Art 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Também no meio doutrinário discute-se a ideia de agente público diferente de agente político em termos de distinção de sua funcionalidade integral, como assevera a doutrina de Meirelles (2002, p.75):

São os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses atuam em plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e leis especiais.

Como argumenta o doutrinador em tela, estão os agentes políticos nos primeiros escalões de cargos públicos, sobretudo sobre os demais agentes e ainda possuem uma liberdade funcional em suas atribuições, trazendo consigo suas próprias responsabilidades. Neste contexto, encontra-se no âmbito do Poder Executivo o Prefeito e seus secretários, assim como na esfera do Poder Legislativo os vereadores e os membros dos Tribunais de Contas. Portanto, como assevera Meirelles, desde que tenham autonomia funcional, serão agentes políticos públicos, sendo que esta via de pensamento por parte da doutrina é minoritária.

Já a doutrina majoritária acerca do assunto versa sobre um entendimento mais voltado para o interesse fim do cargo público, indiferentemente de sua posição, como afirma Decomain (2014, p. 36):

A lei é aplicável aos agentes públicos em sentido amplo, compreendendo não só servidores públicos em sentido estrito com o qual a Administração mantém vínculo, estatutário, comissionado, temporário, como também, empregados públicos de modo geral, como de fundações instituída ou mantidas pelo Poder Público, empregados de sociedade de economia mista, presidentes de Autarquias e ainda todos aqueles que são considerados agentes políticos, ou seja, que exerça um dos Poderes do Estado.

Conforme se observa do trecho acima, a função do agente político e do agente público especificamente desprendem-se uma da outra em função de sua

responsabilidade jurídica, adicionada pelo elemento de serventário do Estado com os que executam e desenham as diretrizes estatais, como preleciona Di Pietro (2007, p. 478):

São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos Federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de senadores, deputados e vereadores. A ideia de agente político liga-se, indissociavelmente à de governo e à de função política, a primeira dando ideia de órgão, e a segunda de atividade.

Assim, pode-se considerar que os agentes políticos são apenas aqueles que exercem o mandato de maneira voluntária, eleitos pelo povo (Prefeitos e vereadores, a nível municipal, Governadores e deputados, a nível estadual, Presidente e congressistas, a nível federal). Portanto, observa-se neste comentário a auto-exclusão dos membros do Poder Judiciário, assim como dos integrantes do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, em virtude da ausência de eleição voluntária.

Reforçando-se ainda mais este entendimento, destaca-se o entendimento de Mello (2004, p.229):

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público. Vale dizer o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e, por isso, candidatos possíveis à condução dos destinos da sociedade.

Em posse desta informação, pode-se depreender que o agente político nada mais é do que aqueles que possuem função primordial na Administração Pública, que ocupam os cargos mais notórios na esfera pública, que detêm a representatividade administrativa, representando por sua vez o poder do Estado, que exterioriza através de seus atos a vontade do poder estatal. Neste sentido, preleciona Meira (2008, p.9):

A meu ver, a essência do conceito de Agente Político acha-se na ampla margem de liberdade para a tomada de decisões, numa palavra: discricionariedade. Os titulares dos três Poderes exercem suas atribuições sem estarem subordinados a ninguém. Essa independência emana diretamente do Texto Constitucional e não pode ser restringida por nenhuma norma infraconstitucional.

Compreende-se a liberdade funcional dos agentes políticos, liberdade esta com prerrogativas de não responsabilização por danos ocasionalmente quando não

acompanhados de dolo ou má fé, mesmo que seja de qualificação técnica ou de qualquer outro aparato desde que não fosse por via eleitoral, sendo possível assim sua caracterização de agente político. Por conseguinte, sua decisão tem também consequências na resposta da Administração, conforme a doutrina de Meirelles (2002, p.75):

Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. (...) Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juizes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenha agido com culpa grosseira, má fé ou abuso de poder.

Observa-se a necessidade de uma proteção subliminar aos agentes políticos que possuem prerrogativa necessária para atuação do seu serviço, já que, como dito anteriormente, expressam a vontade do Estado. Precipuamente, este tipo de liberdade é o que faz a distinção entre os agentes políticos e os demais agentes públicos, conforme mais uma vez na lição de Meirelles (2002, p.75):

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas. Daí por que os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais: são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e de decisão, ante o tempo de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e de erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados.

A Carta Magna de 1988 destaca, no seu artigo 37, XI, o conceito de agente político, que não se resume apenas aos representantes públicos com mandatos, conforme destacado abaixo:

Art.37. [...]

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídos as vantagens pessoais ou de qualquer natureza, não poderão exceder o subsídio mensal em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, os subsídios do prefeito....

Percebe-se, assim, que não há um delimitador do conceito de agentes políticos, pois o próprio constituinte originário esclareceu que este procedimento de conceituação é muito mais amplo e, nesta amplitude, são abarcados todos os agentes públicos, incluindo-se aqueles que não possuem atribuição vinculada necessariamente a um mandato eletivo.

CAPÍTULO 2: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA NATUREZA JURÍDICA.

O princípio da moralidade está previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, onde são regidas as questões voltadas à Administração Pública. Nesta condição, pode-se enfatizar que a moralidade é um pressuposto de validação dos atos da Administração, podendo ser considerados nulos os atos de quem não os observam, conforme preleciona Walber Agra (2012, p. 405):

A moralidade é uma espécie da ética, na sua busca pela retineidade das conduções humanas. Seria a concretização dos parâmetros de conduta fornecidos pela ética. O enfoque da Administração pública deve se ater a não apenas ao resultado das realizações estatais, mas ao modo como estas realizações são estabelecidas. O resultado não será lícito se o procedimento não o for, se as motivações para o seu surgimento se separarem da virtude e da moral.

Segundo Meirelles (2002, p.87), “não se vale de moral comum, mais sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da Administração”. E conclui aquele autor que “o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E ao atuar não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta”.

Com excelência dispõem estes doutrinadores, pois a moralidade e a probidade estão coadunadas, sinalizando o dever do agente público de agir com honestidade no trato da coisa pública, com sua conduta pautada nos preceitos morais e na boa-fé.

Ainda de acordo com Walber Agra (2012, p.419):

Salvaguardar a probidade administrativa é proteger os princípios democráticos republicanos e da isonomia. Para que se consiga esta finalidade, de uma verdadeira isonomia, de uma igualdade substancial, faz-se necessária a imposição de vedações e condutas de agentes públicos, para que estes não se utilizem indevidamente da res pública em proveito próprio ou de terceiros.

Já o ilícito destes atos, denominada improbidade administrativa, ocorre pela total falta de conduta por parte dos agentes, ou seja, é necessária para a sua configuração a prática de um ato administrativo, tenha em sua conduta um ato comissivo ou omissivo do agente público, que possa criar um dano à Administração ou ao seu Erário.

Como ensina Ferreira (2008, pp. 309-310):

O artigo 37 alude a atos de improbidade administrativa, é claro que o termo atos se encontra em sentido longo, abrangendo ator e fatos ilícitos, seja ilicitude absoluta ou relativa, envolvam, ou não, lesividade patrimonial, sejam de caráter interno ou externo, estejam em jogo a ilegalidade estrita, a ilegitimidade, o abuso de poder, conceitos esmiuçados, ao tratarmos anteriormente, dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, e que ratificamos nesta oportunidade.

A improbidade pode, tal como observado, encontrar-se embutida na noção de imoralidade administrativa, assumir a feição de abuso ou excesso de poder administrativo, do exercício irregular da Administração e, em consequência, responderá o agente público que, comissiva ou omissivamente, pratique ilicitude, inclusive sob a forma da invalidade, lesando outro agente ou terceiro, o que acarretará ônus para o Erário, que deverá ser repassado para o culpado.

Nas palavras de Caetano (2004, p. 650):

A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada, pelo dano ao Erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

O conceito de improbidade, todavia, pode ter alcance mais amplo, abrangendo não apenas atos atentórios ao princípio constitucional da moralidade administrativa, como também outros atos que, embora eventualmente não se os reconheçam violadores de tal princípio, não obstante agridem os demais princípios norteadores da Administração Pública, também relacionados pelo artigo 37, caput, da Constituição Federal. Ademais, a improbidade pode surgir mesmo em situações nas quais não se verifique prejuízo patrimonial para a Administração, de acordo com o entendimento de Decomain (2012, pp. 24-25):

O elenco dos princípios pelos quais se deve reger toda ação administrativa (em verdade, toda ação estatal), constante do mencionado artigo da Constituição Federal, compreende efetivamente não só o da moralidade, como também os da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e o da eficiência.

Neste contexto, violações a qualquer dos princípios balizadores da atuação dos agentes do Estado são assimiláveis ao conceito de improbidade administrativa, que sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios da ordem jurídica, revelando-se pela obtenção de vantagens

patrimoniais indevidas às expensas do Erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos.

Sobre a caracterização da improbidade, destaca-se o entendimento de Martins Júnior (2006, p.115):

Porém, o vício de imoralidade administrativa, para caracterizar improbidade, requer uma especial qualificação do ato e seus efeitos, demonstrada da inabilitação moral e do desvio ético de conduta do agente público. A improbidade administrativa revela-se quando o agente público rompe o compromisso de obediência aos deveres inerentes à sua função, e essa qualidade é fornecida pelo próprio sistema jurídico através de seus princípios e de suas normas das mais variadas disciplinas. [...] A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 8.429/92 cuida e disciplina a definição de improbidade administrativa, bem como o procedimento a ser adotado para julgar os atos por ela definidos como ímprobos. Os artigos 9º e 11 agrupam os atos de improbidade administrativa em três classes, a saber: a) atos que importam enriquecimento ilícito, b) atos que causam prejuízo ao Erário e c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Discutindo este tema, ressalta-se o posicionamento de Pacheco e Alves (2012, p.279):

Da leitura dos referidos dispositivos legais, depreende-se a coexistência de duas técnicas legislativas: de acordo com a primeira, vislumbrada no caput dos dispositivos tipificadores da improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos passíveis de serem praticados [...] os artigos 9,10 e 11, tratando-se de previsões, específicas ou passíveis de integração, das situações que comumente consubstanciam a improbidade.

Assim, diante dos conceitos jurídicos indeterminados, exige-se uma interpretação e valoração das circunstâncias. Desta feita, qualquer agente público cuja conduta se evidencie nos artigos 9,10 e 11 da Lei de Improbidade, cometerá ato ímprobo; contudo, observa-se também que a definição é exemplificativa, bastando para isso a existência de qualquer ato que importe enriquecimento ilícito, que cause prejuízo ao Erário ou que atente contra os princípios da boa fé da Administração Pública para que seja considerado ato de improbidade administrativa.

De acordo com o §4 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o agente público que cometer ato de improbidade administrativa estará obrigado a ressarcir

ao Erário pelos danos causados por seus atos, podendo ser declarada a indisponibilidade de seus bens durante o curso do processo, bem como estarão sujeitos às seguintes sanções: a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos. Já as aplicações destas sanções estão previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, que prevê também o pagamento de multa civil pelo agente ímprobo, bem como a proibição deste em contratar com a Administração Pública pelo período de 3 a 5 anos.

Neste panorama, é importante destacar o ensinamento de Agra (2012, p. 419):

Deste dispositivo, podem ser auferidas as características dos atos de improbidade administrativa: São atos de natureza civil e de prévia tipificação em lei federal. São atos de natureza civil em virtude da clara redação do artigo 37, §4, que afirma serem atos de improbidade administrativa puníveis independentemente da aplicação das devidas sanções penais.

2.1 Da natureza penal da lei de improbidade administrativa.

A Lei nº 8.429/92 versa sobre os atos de improbidade administrativa no qual praticam agentes públicos em função de seu exercício. A lei tratada vem com traços fortes de repreensão, visto que, como ressaltado, os seus artigos trazem sanções como perda de cargo e suspensão de direitos políticos por parte do agente público que for condenado por tais atos ilícitos. Neste sentido, visualiza-se o voto proferido pelo Ministro Eros Grau, na ADI 2.797, destacando que a Lei de Improbidade Administrativa possui “nítida natureza penal ou punitiva que não se confunde com ação de caráter reparatório”.

Na mesma direção, seguiu a manifestação do Ministro Gilmar Mendes, referindo-se à mesma ação direta de inconstitucionalidade:

De fato, não é correto tomar as sanções por improbidade como sanções de índole meramente civil.

Ao contrário, as sanções de suspensão de direitos políticos e a perda da função pública demonstram, de modo inequívoco, que as ações de improbidade possuem, sobretudo, natureza penal.

Não é difícil perceber a gravidade de tais sanções e a sua implicação na esfera de liberdade daqueles agentes políticos.

No âmbito da ação de improbidade, em verdade, verifica-se que os efeitos da condenação podem superar aqueles atribuídos à sentença penal condenatória, podendo conter, também, efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico institucional do que eventual sentença condenatória de caráter penal. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2797. Crimes Comuns e de Responsabilidade.

Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Eros Grau, 15 de setembro de 2005.
Disponível em <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/votoerosadi2797.pdf>

A aplicação das sanções cominadas na Lei de Improbidade, não raro, haverá de ser direcionada pelos princípios básicos norteadores do Direito Penal, o qual sempre assumirá uma posição subsidiária no exercício do poder sancionador do Estado, já que este, como anteriormente observado, defluiu de uma origem comum, e as normas penais, em razão de sua maior severidade, outorgam garantias mais amplas ao cidadão.

Alguns doutrinadores defendem que há verossimilhanças entre a Lei de Improbidade, a Lei nº 1.079/50 e o Decreto Lei nº 201/67, caracterizando crimes de responsabilidade praticados por determinados agentes políticos, com o desiderato repressivo. Nessa direção é a argumentação de Vargas (2007, p. 74) que, após comparar os fatos descritos nas leis e na abordagem de suas sanções, chega à conclusão que:

Por tudo isso, fica evidenciado o conflito aparente entre as normas supradescritas e a Lei de Improbidade Administrativa, considerando-se evidentemente, que estamos frente aos dois resquícios de tal conflito, quais sejam a unidade do fato e a pluridade de normas que aparentemente identificam o mesmo fato delituoso. [...] .
A aplicação concomitante, em razão de um mesmo fato, leva inexoravelmente ao “bis in idem”, na aplicação da penal.

Por conseguinte, embora a Lei nº 8.429/92 tenha elencado sanções cíveis e disposto de meios para devoluções de eventuais danos causados ao Erário, a ação de improbidade administrativa não teria função de caráter reparatório, em função de existirem outros meios processuais para que seja pleiteado o ressarcimento e conseqüentemente a incorporação ao patrimônio público, tais como a ação civil pública e a ação popular.

Destarte, pode-se concluir que aqueles defensores da natureza penal da Lei de Improbidade Administrativa baseiam-se na severidade das sanções impostas, que possuiriam claros efeitos penais, assim como na similaridade entre as sanções previstas da LIA e na Lei nº 1.079/50. De forma sucinta, a natureza penal dá-se em decorrência da mesma possuir uma finalidade precípua, consistente na punição do agente público pela prática de ato ímprobo.

2.2 Da natureza cível da Lei de Improbidade Administrativa.

O entendimento dominante na jurisprudência e na doutrina pátrias demonstra o sentido da improbidade administrativa com seus atos ilícitos, construindo-o como extrapenal. Como argumento, os autores recorrem à Carta Magna Constitucional, na qual há previsão no próprio artigo 37, §4. Contudo, não se pode colocar os atos de improbidade tão somente na categoria dos atos ilícitos puros, conforme ensina Di Pietro (2007, p.750), ao se debruçar sobre o tema:

O ato de improbidade, em si, não constitui crime, mas pode corresponder também a um crime definido em lei, as sanções indicadas no artigo da Constituição não tem natureza de sanções penais, porque, se tivessem, não se justificaria a ressalva contida na parte final do dispositivo, quando admite a aplicação das medidas sancionatórias neles indicadas sem prejuízo da ação penal cabível, e se o ato de improbidade corresponder também a um crime, a apuração da improbidade pela ação cabível será concomitante com o processo criminal.

Em atenta análise, não resta dúvida que a improbidade administrativa é cível, sendo um procedimento especial de tutela coletiva trazendo mais uma vez a moralidade administrativa ao ser promovido para o ressarcimento dos danos ao Erário causado pela prática de um ato ilícito ou ímprobo.

Apesar do entendimento de alguns que reforçam que a natureza não reparatória da ação de improbidade administrativa, em razão da existência de outros meios para que sejam cobrados a devolução ao Erário, concluindo que a LIA previu uma ação própria para a reparação dos danos causados pela ação do agente público, ou seja, do ato ímprobo, responsabilizando o mesmo em vários aspectos, com várias sanções devendo assim ressarcir o Erário.

Pode-se, assim, averiguar que a ação cível pelo ato de improbidade é o instrumento mais adequado para devolução aos cofres públicos de prejuízos advindos de ato ímprobo. Mesmo existindo muitos outros meios para defesa do patrimônio público, o legislador criou uma sistemática própria para a Administração Pública em face dos atos de improbidade, a fim de responsabilizar o ilícito por parte do agente público abrangendo não só o patrimônio mais também as esferas político-administrativas.

Como visto, a existência de um meio processual de ação de improbidade administrativa não exclui a possibilidade de utilização de outros meios para o mesmo

fim. Neste interregno, certamente será passível de uso a ação civil pública ou a ação popular, tendo seu objeto voltado para ressarcimento aos cofres públicos em razão pela prática de ato ímprobo, mas tão somente condicionada ao aspecto econômico da tutela originada.

Como consta na LIA, ter-se-á a possibilidade de responsabilização do agente em vários aspectos, seja com abrangência sobre aspectos econômicos quanto sobre os políticos, administrativos e civis, ou seja, a ação civil por improbidade administrativa é o único instrumento hábil à completa responsabilização do agente que comete o ato ímprobo, conforme o entendimento de Figueiredo (2003, p. 334):

Não é indiferente propor uma ação civil pública e propor uma ação de improbidade; o objeto não é rigorosamente o mesmo, como também se dá entre ação popular e ação civil pública. A primeira dúvida: que ação devemos propor? As ações são diferentes, o objeto é diferente, o pedido é diferente e as penas são diferentes – então, não é possível confundir as ações e também não se admite essa cumulação de pedidos na ação civil pública com a ação de improbidade. [...] Na ação de improbidade o que temos é uma ação de responsabilização, tanto que normalmente é nominada e o Ministério Público, quando a move corretamente, denomina-a ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, porque é uma ação de responsabilidade, é uma ação ressarcitória, é uma ação que busca o ressarcimento do dano causado ao patrimônio público.

Depreende-se que não tem como imputar à ação prevista na LIA uma natureza penal, haja vista que seus objetivos são claramente cíveis; neste sentido, destaca-se o posicionamento do Ministro Demócrito Reinaldo, com seu voto proferido no julgamento do Superior Tribunal de Justiça na Reclamação nº 591:

É indiscutível que a ação de improbidade – saber a ação invocada com supedâneo da Lei nº 8.429, de 1992, é ação civil pública, quer se analise a natureza pública da entidade legitimada a promovê-la, quer se classifique a ação em virtude da natureza do seu respectivo objeto, ou, ainda, do provimento jurisdicional pleiteado. Por todos os prismas, e especialmente pelo objeto da ação de improbidade administrativa, que se consubstancia em interesse difuso, forçoso é convir que temos na ação de improbidade, uma ação civil pública por excelência. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 591 SP 1998/0074203-4. Foro Prerrogativa de função. Relator Ministro Nelson Alves, 01 dezembro de 1999. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/354126/reclamacao-rcl-591-sp-1998-0074203-4>

Esta natureza encontra-se evidenciada pelo próprio constituinte ao introduzir, no §4º do Art. 37 da Constituição Federal, que as sanções aplicadas em sede de ação por improbidade administrativa ocorrerão sem prejuízo da ação penal cabível. Portanto, o legislador não se esquivou da determinação constitucional, dispondo nos

artigos 17 e 18 da LIA sobre o processamento da ação de improbidade administrativa no rito ordinário, perante um juízo cível.

Definitivamente, não pode o intérprete incluir ou inovar na ação prevista na LIA uma natureza diversa daquela atribuída pela Carta Magna, sob a pena de ultrapassar os limites da norma constitucional. Isso mostra que inexoravelmente não há o que se questionar sobre a natureza cível da ação de improbidade. Neste sentido, registra-se a doutrina de Delgado (2007, p. 9):

A lei de improbidade administrativa cuida de reparar atos de improbidade praticados contra a administração pública por uma via específica que não se confunde com a ação penal comum, nem com a ação que apura os crimes de responsabilidade as autoridades mencionadas na Constituição Federal. Ela adota uma terceira espécie, a ação civil de reparação de danos ao Erário, com consequências não penais propriamente ditas, apenas, visando o ressarcimento ao Erário dos danos que contra si foram praticados e aplicando, aos infratores, sanções cíveis e políticas, como multa, suspensão dos direitos políticos e perda da função pública.
[...] Ora, não é possível ao intérprete, em face da clareza da lei, mesmo empregando interpretação sistêmica, modificar o querer do legislador. Este de modo muito claro, definiu que a ação apuradora da improbidade administrativa, nos casos dos artigos 9º a 11º da Lei nº 8.429/92, é uma ação civil de reparação de danos e provocadora de outras consequências, pelo que assim deve ser concebida pela jurisprudência.

Mostra-se que a finalidade expressa na LIA é preponderantemente reparatória, ou seja, a referida lei possui como principal finalidade a reparação dos danos causados pelo agente ímprobo à Administração Pública, independentemente que sua natureza seja patrimonial ou simplesmente moral. Mesmo não sendo sua finalidade principal, a lei também pune o ímprobo com certa severidade, tendo a tutela da moralidade administrativa como seu principal fundamento.

Para que se desobrigue de tal ônus, o diploma legal trata de responsabilizar o agente público que desvirtuou a moralidade administrativa, em vários aspectos, sendo-lhe aplicadas sanções de natureza política e administrativa, primeiramente para punir o agente ímprobo e desestimular a prática de novos atos ilícitos.

Mas se entende que o principal fundamento da ação civil por ato de improbidade administrativa é a reparação dos danos causados à Administração, porque o interesse público explícito supera o interesse em punir o agente ímprobo, sendo que a partir da reparação dos danos causados ao Erário é que se supõe o fim dos efeitos negativos do respectivo ato ímprobo.

Dessa forma, resta evidente que as sanções previstas na LIA possuem natureza acessória em relação ao dever de ressarcimento imposto ao agente ímprobo, não sendo hábeis a conferir, por si sós, natureza repressiva ao diploma legal.

2.3 Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa sobre os Agentes Políticos.

Há no ordenamento jurídico pátrio entendimentos diversos sobre a aplicação da LIA sobre os agentes políticos, pois existe uma determinada corrente de pensamento que defende que os agentes políticos não se sujeitariam às disposições da referida lei, já que os mesmos estão sujeitos à responsabilização de seus atos em um sistema próprio, conforme sintetizado por Carvalho (2007, p. 27):

A discussão desenvolve-se, em linhas gerais, ao redor da tese de que as infrações praticadas pelos agentes políticos classificam-se como infrações político-administrativas e, dessa forma, a apuração e a reprimenda encontrariam assento exclusivo na legislação definidora dos crimes de responsabilidade.

Neste caso, de acordo com os defensores desta corrente, a Lei de Improbidade Administrativa e o crime de responsabilidade fazem parte da mesma matéria, extraindo-se que a infração político-administrativa praticada por agentes públicos seria apenas o último dispositivo que teria uma eficaz responsabilidade sobre os agentes políticos. Nesta premissa, segue trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, proferido na ADI 2.797:

A análise das condutas tipificadas em ambas as leis, assim como das penalidades ali previstas, evidencia que tais diplomas estão a disciplinar o mesmo setor do direito punitivo, os chamados crimes de responsabilidade. Em síntese, cabe concluir que a disciplina punitiva das Leis nº 8.429 e 1.079 opera no mesmo espaço normativo definido pela Constituição, ou seja, no âmbito dos chamados crimes de responsabilidades. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2797. Crimes Comuns e de Responsabilidade. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Voto Ministro Gilmar Mendes, 16 de Maio de 2012. Disponível em <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/votogilmarmendes2797.pdf>

De acordo com este pensamento, tais agentes somente serão processados pela prática do ato ímprobo diante de um tribunal competente, pois os mesmos possuem foro por prerrogativa de função concedida pela Constituição Federal.

Seguindo-se este posicionamento, segue a ementa do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (2011):

Comete ato ímprobo o administrador que, ao promover a reforma e pintura de diversos imóveis municipais, deliberadamente opta por aplicar nesses bens públicos cores em injustificada correlação com a bandeira do partido político ao qual pertence, a caracterizar o elemento volitivo de promoção pessoal e, como tal, ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade e indevida lesão ao Erário. Nesse panorama, resta estampado o enquadramento da conduta do réu ao tipo previsto no caput do artigo. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. (BRASIL, Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Apelação Cível nº 2013.031174-5, de Rio do Sul. Relator. Desembargador Luiz Cezar Medeiros, 18 de novembro de 2013. Disponível em: <http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24700358/apelacao-civel-ac-20130311745>).

Observa-se neste posicionamento do Tribunal de Santa Catarina, uma decisão do qual o administrador por meio de fazer uma autopromoção seja sua ou partidária comete um ato ímprobo independentemente da gravidade cometida, enquadrando-se no artigo 11 da Lei de Improbidade administrativa, pois se desvirtua o município em sua história, transformando-o apenas em uma extensão partidária.

Podemos observar que o magistrado, independentemente do valor pecuniário estabelecido, ele deve estar atento à intensidade da ofensa aos valores sociais protegidos pela ordem jurídica e às circunstâncias peculiares do caso concreto, dentre elas, o grau de dolo ou culpa com que se houve o agente, seus antecedentes funcionais e sociais e as condições especiais que possam ensejar a redução da reprovabilidade social.

CAPÍTULO 3: OS PODERES MUNICIPAIS E A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO.

Os Poderes Públicos encontram-se previstos nos Arts. 2º e 6º, §4º da Constituição Federal, cuja previsão é considerada uma das cláusulas pétreas, reconhecendo-se a existência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, nas três esferas: União, Estados e Municípios.

No âmbito municipal, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara de Vereadores, sendo sua atribuição típica e predominante a normativa, ou seja, aquela que regula a administração do Município.

Na esfera do Executivo municipal, sua representação maior compete ao prefeito, tendo em suas funções os atos de governo que são indelegáveis e, de acordo com Castro (2006, p.172):

Encarna a maior parte de suas atividades, desde a execução de leis, a movimentação da máquina administrativa, a arrecadação dos tributos municipais, a guarda dos bens municipais, a execução dos serviços públicos diretamente ou por seus auxiliares.

Observa-se que compete ao Prefeito a movimentação e o direcionamento do município que lhe foi conferido para ser administrado, não fazendo o uso dos bens públicos como se fossem seus, sendo que, caso venha a agir em desacordo com a legislação, poderá ser responsabilizado nos âmbitos penal, político-administrativo e até cível, de acordo com o ilícito praticado. Esse é o entendimento de Nery Costa (2005, p.160):

A responsabilidade penal resulta do cometimento de crime ou de contravenção, podendo ser crime funcional, especial ou comum. Os crimes Funcionais podem ser gerais, previstos nos artigos 312 e 317 do Código Penal, ou específicos, crimes de responsabilidades, tipificados no artigo 1º do Decreto Lei nº201 de 1967, ou crimes de abuso de autoridade previstos na Lei Federal nº 4.898 de 1965.

Já a responsabilidade político-administrativa origina-se da violação de deveres funcionais pelo Prefeito, sujeito a controle da Câmara de Vereadores, conforme dispõem os artigos 4º e 5º do Decreto Lei nº 201/67, a qual será abordada a seguir.

3.1 O Decreto-lei nº 201/1967 e a Constituição Federal/88.

O decreto-lei nº 201/1967 entrou em vigência na época da Ditadura Militar no Brasil, tendo sido editado no Ato Institucional nº 4, que centralizava o poder, fazendo com que todo o processo democrático fosse reprimido ou até mesmo excluído do território brasileiro.

Com a restauração da democracia e o advento da Carta Magna de 1988, surgiu em torno deste decreto o questionamento sobre sua aplicabilidade. Diante desse contexto, assevera Gonçalves Ferreira Filho (1996, p. 120):

Julgamento do Prefeito. Estabelece-se aqui um privilégio de foro em favor do prefeito. É de se discutir o alcance desse privilégio, abrangerá também o julgamento dos crimes de responsabilidade? E das chamadas infrações político-administrativa, deve-se entender que sim. A função de Julgar é inerente ao judiciário no sistema da “separação dos poderes”, que a Constituição erige em princípio intocável, assim a atribuição dessa função a outro poder exige norma expressa e excepcional.

Na mesma linha de pensamento, encontra-se Edilene Lobo (2003, p.95):

Quando as aduções dos cultos juristas que defendem a vigência do Decreto Lei 201/67, temos que não o procedem. O decreto Lei era inconstitucional já no regime de exceção da Carta de 1967, porque o AI4/66 só admitia normas dessa natureza para matérias afetas à segurança nacional e questões administrativas e financeiras. Como se sabe, o diploma em pauta versa sobre matéria penal e político administrativa. O principal vício reside na origem, a edição da norma, usurpando-se a função do Poder Legislativo, colide com os comandos do artigo 2º da Constituição.

Verifica-se que entre os doutrinadores existem duas correntes e que não se encontra uma pacificação em relação ao tema da constitucionalidade ou não do Decreto Lei nº 201/67. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal pacificou a questão através da Súmula 496, declarando que “são válidos porque salvaguardados pelas Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967”.

3.2 A responsabilidade e a análise das condutas e das penas cabíveis.

Uma das decorrências do Decreto-Lei nº 201/67 é a aplicabilidade das infrações político-administrativas, sendo elencadas várias proibições para a figura do agente político em suas gestões municipal, estadual ou federal. De acordo com Tito Costa (1998, p.150-151), estas infrações:

São as que resultam de procedimento contrário à lei, praticadas por agente político, ou quem lhe faça legitimidade as vezes, e relativa a específicos assuntos de administração. O prefeito, tanto quanto o Governador ou Presidente da República, é um agente político, desempenha um múnus

público, sem qualquer ligação profissional ou de emprego em relação ao Município.

Pode-se entender que tais infrações provêm de violação ética, funcional e governamental, tendo como seu objetivo a perda do mandato eletivo (cassação do mandato). De acordo com o artigo 4º do Decreto Lei nº 201/67, as infrações político-administrativas cometidas por Prefeitos estão sujeitas primeiramente ao julgamento da Câmara de Vereadores, sendo sua punição a cassação. Entretanto, observa-se que se constitui somente como um julgamento político e, de acordo com o ensinamento Hely Lopes Meireles (2006, p. 700), deve-se distinguir a cassação da extinção do mandato:

Cassação é a decretação da perda do mandato por ter o seu titular incorrido em falta funcional, definida em lei e punida com esta sanção. Extinção é o perecimento do mandato pela ocorrência de fato (morte), ato ou situação que tome automaticamente inexistente a investidura eletiva (renúncia, perda dos direitos políticos, condenação criminal com inabilitação para a função pública.).

O inciso I do artigo 4º guarda simetria com o artigo 34, IV e artigo 85, II da Constituição Federal, pois também dispõe sobre infração político-administrativa, consubstanciada no impedimento do funcionamento regular da Câmara. Tal tentativa de impedir o funcionamento da Câmara por parte do Prefeito, dificultando de alguma forma seu bom funcionamento, é exemplificada nas hipóteses de o mesmo deixar de repassar valores devidos ou até mesmo dificultar acesso ao prédio funcional, bem como ao dificultar o acesso a livros-caixas, folhas de pagamento, empenhos, notas fiscais e extratos dos arquivos municipais, ou na verificação dos andamentos de obras e serviços do município.

O inciso II do mesmo artigo prevê a possibilidade de verificação destes fatos por parte da Câmara através de comissão parlamentar de inquérito ou auditoria, assim como através da atuação de órgãos externos de fiscalização, como o Tribunal de Contas Estadual. Neste diapasão, de acordo com Ferreira (1996, p. 132):

(...) cabe à Comissão Parlamentar de Inquérito, nomeada pela Câmara de Vereadores, a verificação de atos e fatos que estejam transcritos em livros da Prefeitura, ou quaisquer outros documentos que lá se encontrem, por esse motivo, tem livre acesso a todos os documentos. O mesmo direito possui o Tribunal de Contas que atua como órgão auxiliar do controle externo, quando da realização da auditoria anual.

Por seu turno, o inciso III do artigo 4º prevê a hipótese de não atendimento, sem um motivo realmente justificado, às convocações ou quando solicitados pedidos

de informações feitos pela Câmara, realizados de forma regular e prudencial. Neste inciso, é encontrada certa divergência entre doutrinadores, pois uma parte entende que o mesmo é inconstitucional, como afirma Lôbo (2003 p. 112):

É inconstitucional já que, não se pode pretender que o chefe de um dos poderes, no caso, do Poder Executivo, submeta-se como mero subordinado caso convocado pela Câmara de Vereadores, não cabendo às Leis Orgânicas Municipais estabelecer a obrigatoriedade de comparecimento do Prefeito para dar explicações.

Em sentido oposto, explica Ferreira (1996, p.133):

Há quem entenda que as Leis Orgânicas dos Municípios podem, sim estabelecer a obrigatoriedade do Prefeito comparecer à Câmara para dar explicações sobre fatos constantes do próprio requerimento de convocação, podendo, inclusive, fixar prazo para o seu comparecimento.

Coaduna-se com o pensamento acima exposto, visto que a Câmara apenas exerce o papel de representante do povo, tendo por obrigação verificar e sanar quaisquer dúvidas que venham a surgir, em nada se sobrepondo ao Chefe do Executivo, apenas cumprindo seu papel na fiscalização dos atos do Poder Executivo, pois este tem por dever prestar contas de seus atos à população, que no caso é representada pela Câmara Municipal.

O inciso III também traz a questão de pedidos de informações dos quais a doutrina majoritária entende totalmente corretos, desde que obedeça ao rito estabelecido dentro da Câmara, observando-se sua aprovação no Plenário e sua formalização pelo presidente da Casa Legislativa. Na hipótese, apenas um motivo comprovadamente justificado legitima o seu não atendimento por parte do Executivo.

Também o mesmo inciso versa sobre a questão da publicação da lei, tornando-a de conhecimento público. Para tornar-se obrigatório o seu cumprimento, cabe ao Prefeito adotar as medidas cabíveis para efetivar e promulgar sua publicação dentro do prazo de 15 dias. Prazo esse que, apesar de não ser estabelecido diretamente, conclui-se pela lógica do procedimento legislativo e por sua simetria com o artigo 66, §1º da Constituição Federal.

Ademais, consta no inciso V que deixar de apresentar a proposta orçamentária à Câmara no seu devido prazo legal e de forma regular, também se configura como infração político-administrativa, pois o Gestor Público tem prazo determinado para apresentar tal proposta, o qual se encontra na Lei Orgânica do Município, exigindo-se uma série de elementos fixados, sobretudo conforme as diretrizes da Lei nº 4.320/1964.

Por seu turno, o inciso VI estabelece como infração político-administrativa o descumprimento do orçamento aprovado para o exercício financeiro, conforme explica Edilene Lobo (2003, p. 119):

No que tange as despesas, subdivide-se o orçamento a grosso modo, em categorias às quais correspondem dotações orçamentárias assentadas em elementos de despesa: Pessoal, material de consumo, material permanente, serviços e encargos. Os comandos para essa classificação advêm da Lei nº 4.320/64, a qual possibilita, ainda, que o orçamento contenha mecanismos de remanejamento parcial das dotações orçamentárias. Fora desses limites, o Prefeito corre o risco de cometer a violação do orçamento, rompendo não só a lei, como também o pilar da Administração Pública, qual seja o princípio da legalidade.

Essa violação torna praticamente inviável para o Prefeito terminar o ano orçamentário, pois ocorre a deteriorização e o estouro de remanejamento explícito em lei, pois o mesmo ultrapassa em certos casos o limite para tal ação, e confirma a mal elaboração da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA – Lei Orçamentária Anual, ocasionando uma má gestão e, como conseqüência, o cometimento de uma infração político-administrativa.

O inciso VII tipifica como infração qualquer prática contra expressa disposição da lei, ato de sua competência ou omissão de sua prática, conforme assevera Ferreira (1996, p. 139):

A primeira trata-se de infração por ato comissivo e caracteriza o denominado excesso de poder, em que o Prefeito possui a competência para praticar determinado ato, mas ao fazê-lo se excede diante dos parâmetros conferidos pela lei.

A segunda versa sobre o Prefeito que deixa de praticar determinado ato, que, por fixação legal, lhe compete. A omissão é tão grave quando a comissão, tanto que esta infração político-administrativa é a mesma tipificada pelo Código Penal, em seu artigo 319, sob a epígrafe da Prevaricação.

Não pode o Prefeito escusar-se de suas obrigações, mesmo que politicamente lhe prejudiquem. A partir do momento de sua condução ao cargo, terá que cumprir todas as exigências que a Lei lhe imputar, não podendo por capricho ou mera conduta se abster ou exceder esses limites, sendo possível sua penalização pelo excesso ou desvio de conduta sobre este determinado ato.

O inciso VIII do artigo 4º da Lei 201/1967 trata ainda da omissão ou negligência na defesa dos bens, rendas, direitos ou interesses do Município. Tal inciso protege o patrimônio público, seus interesses e rendas, tentando impedir que o Gestor público aja com descaso, conforme elucida Edilene Lôbo (2013, pp. 123-124):

O dever de cuidar do patrimônio público é de matriz constitucional, elevando aos pinaros a proteção aos bens e interesses públicos e exigindo dos Administradores constante vigilância.

Eles vão desde as ruas, praças, prédios até aos títulos, dinheiro, automóvel, edifícios, papéis, móveis, máquinas, animais e outros.

Encontra-se aqui um dos grandes pilares de uma gestão municipal eficiente e comprometida com os seus cidadãos. Infelizmente a maioria dos prefeitos não possui conhecimento ou esclarecimento sobre tal lei e acabam ferindo este inciso, pois muitos Municípios não fazem atualização tributária, não cobrando seu IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), ocasionando assim um dano ao Erário e também infringindo a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00, configurando-se a renúncia de receita, como sanção a ser aplicada pela penalidade cometida.

O inciso IX trata como crime político-administrativo quando o Prefeito ausenta-se por tempo superior expresso em lei ou afasta-se sem autorização da Câmara de Vereadores. É sabido que o prefeito, em muitas ocasiões, precisa se deslocar para a Capital, a fim de resolver alguma questão ligada diretamente à política de seu município ou em busca de captação de verbas para suas obras, contando nas Leis Orgânicas Municipais tal previsão; contudo, quando o Prefeito se utiliza desta prerrogativa ausentando-se por mais tempo que o necessário incorrerá em infração, conforme preleciona Edilene Lobo (2013, p. 124): “Também pode o prefeito afastar-se da Prefeitura, mas, para tanto, deverá estar devidamente autorizado pela Câmara de Vereadores, cabendo na duração do afastamento, ao seu substituto legal”.

Acompanhando-se também este entendimento, destaca-se a posição de Ferreira (1996, p. 143):

Não pode o Prefeito afastar-se do cargo sem licença do Legislativo, assim como, seu substituto legal, aceitar o cargo, atos praticados por este são eivados de nulidade absoluta, isto porque, o substituto é incompetente e os atos praticados por pessoas incompetentes são plenamente nulos e a sentença que assim o considerar será declaratória.

Entende-se que o Prefeito não pode se ausentar de seu Município apenas por mera conveniência; o mesmo terá que ter o respaldo do Poder Legislativo para poder praticar seus atos, preservando-se assim seu mandato e a organização política de seu Município.

Por fim, no inciso X é informado que proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo também resulta em penalidade político administrativa,

assemelhando-se muito com o que dispõe o artigo 55, inciso II da Constituição Federal, conforme informa Ferreira (1996, p. 144):

Decoro nada mais é do que como decadência, respeito de si mesmo e dos outros. E elenca três elementos que se não forem constatados, não imputam determinada atitude como falta e decoro, mas apenas exercício normal do poder inerente ao mandato político. Existência do dolo, gratuidade da crítica e agressividade dispensável.

Ressalte-se aqui que os incisos do artigo 4º da legislação em análise são meramente exemplificativos, cabendo à Casa Legislativa identificar outros tipos de condutas que possam ser tipificadas como infração político-administrativa.

Cabe salientar que hoje em dia ainda existe uma divergência entre a terminologia mais acertada quando se tratam das infrações cometidas pelos Prefeitos que ensejam a perda de seu mandato: seriam crimes de responsabilidade ou infrações político-administrativas?

Analisando-se o questionamento, podemos destacam-se as palavras de José Rubens Costa (2000, p. 5): “A denominação de crimes de responsabilidade aos fatos jurídicos que causam a cassação do mandato não é correta tecnicamente, porque se reserva a dicção crime aos ilícitos punidos com a restrição ao direito de liberdade”.

Poucos sabem que em essa divergência encontrou uma pacificação pelo Supremo Tribunal Federal – STF, conforme voto proferido pelo Ministro Carlos Mário Silva Veloso:

Sensibilizou - me, entretanto, o voto que proferiu o Sr. Ministro Paulo Brossard, a demonstrar que a jurisprudência da Casa tem como supedâneo um equívoco decorrente da equivocidade da locução crimes de responsabilidade; o Dec Lei n. 201 a emprega em sentido diferente com que ela é empregada pela Lei 1.079/59, e o foi pela Lei n. 30, de 1892, bem como pela Lei 13.528, de 1959, revogada pelo Decreto lei mencionado.’ Ponho-me de acordo com a tese esposada pelo eminente Ministro Brossard. É que, conforme esclareci no voto que proferi no MS 21.689DF, o Dec.lei n. 201, de 1967, estabelece, no seu art. 1o, os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Habeas Corpus nº 70.671, Prefeito Crime de Responsabilidade e Crime comum. Relator Ministro Carlos Velloso, 13 de abril de 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46598/46558>)

Sobre as normas que se referem à jurisdição político-administrativa, destaca-se uma grande pacificação; dessa forma, compreende-se que a terminologia mais correta a ser utilizada e empregada nos atos dos quais poderá configurar em cassação de mandato dos Prefeitos é a infração político-administrativa, diferenciando-se dos artigos elencados no artigo 1º do Decreto lei nº 201/67. Esta

nada mais é do que crime funcional, pois os mesmos são crimes comuns, praticados no exercício da função e posteriormente seu julgamento será realizado pelo Poder Judiciário.

3.3 O Julgamento Político.

Após apurados os indícios e comprovado realmente o cometimento de infração político-administrativa, caberá à Casa Legislativa a incumbência de processamento e julgamento do Prefeito. De acordo com o artigo 5º do Decreto Lei nº 201/67: “Art. 5º. O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela Legislação do Estado respectivo”.

Compete privativamente à Câmara fazer este julgamento, já que o mesmo é formalmente político, desde que respeitadas as diretrizes elencadas no artigo 5º do Decreto acima citado, viabilizando-se ao Prefeito posteriormente responder e se defender durante o processo. Na linha deste entendimento, pronuncia-se Edilene Lobo (2003, pp. 127-128):

Só porque político, não se pode admitir a parcialidade, a arbitrariedade, nem a injustiça. Assim como o judicial, o julgamento político deve ser fundamentado. É da fundamentação que se extraem os motivos, os argumentos que demonstrem, com base nas provas, que o réu tenha praticado a conduta imputada.

Trata corretamente a ilustre doutrinadora acerca da fundamentação, pois poderiam tratar de uma politicagem no sentido de se pressionar o Prefeito para adotar medidas do agrado dos legisladores, podendo assim manipular o mandato do Prefeito e suas ações. Desta forma, existem regras que vinculam o Poder Legislativo quanto à formalidade e ao procedimento a ser adotado. Sobre o tema, conclui José Nilo de Castro (2006, pp. 480-481):

O que, entretanto, é interdito, subtraído ao Judiciário é invadir o campo próprio dos atos interna corporis, valorando função política que a ordem jurídica conferiu ao Legislativo, com exclusividade, indo ao mérito da cassação, revisando-a por esse motivo. O Judiciário não pode substituir o julgamento político administrativo da Câmara pelo seu. A teoria dos motivos determinantes se impõem aqui, no particular, pela qual todo o ato, quando tiver sua prática motivada, fica vinculado ao motivo exposto. Daí não se busca no Judiciário, saber se foi justa, injusta, inconveniente ou severa a deliberação da Câmara, se esta deveria perdoar ou não o acusado pois este juízo é de mérito, e a justiça não pode substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento de mérito do judiciário.

Esta afirmativa refuta a ideia de se jogar para o Judiciário uma possível responsabilidade que cabe originariamente à Casa Legislativa, não podendo o aquele Poder intervir diretamente em função estritamente política, pois poderá se configurar a quebra de harmonia entre os três Poderes. Por seu turno, também não poderá o Prefeito recorrer ao Judiciário contra decisão proferida na Câmara Municipal, respeitando-se a independência dos Poderes.

3.4 O Processo Legal.

O artigo 5º, LIV da Constituição Federal traz a previsão sobre a garantia do devido processo legal, resguardando-se a todos os envolvidos no processo a obediência às disposições contidas na lei, não podendo fugir ou ser criados mecanismos que não se coadunem com as diretrizes legais.

Esta uniformização contida no artigo 5º versa sobre todos os litigantes no processo, seja na seara judicial, administrativa ou mesmo legislativa, segundo preceitua Edilene Lobo (2013, p. 286):

A norma Constitucional não traz limitação funcional, pelo contrário, é dirigida ao Poder Público como um todo, já que a garantia do devido processo legal visa proteger o cidadão contra o arbítrio das autoridades, independentemente de sua se sua função é típica do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Nesta linha de pensamento, é indiscutível a importância do devido processo legal, para que se possa realmente haver um julgamento correto e com toda justiça, principalmente para o acusado, viabilizando-se ao mesmo um julgamento imparcial, sendo passível de nulidade caso não seja observado, independentemente do órgão julgador ou do procedimento adotado.

3.5 A Instauração do Processo.

Para iniciar o processo de julgamento de irregularidades cometidas pelo Prefeito, é imprescindível a denúncia encaminhada ao Presidente da Câmara de Vereadores, cujo autor da demanda apresentará uma petição formal, descrevendo de forma clara e objetiva o ilícito praticado pelo Prefeito, como também todo o arsenal probatório que confirme este suposto ilícito. Porém, como se trata de

procedimento administrativo, fica dispensada a presença dos requisitos do artigo 282 do Código Processo Civil. Segundo Edilene Lobo (2003, p.300):

As denúncias serão ineptas quando não forem apresentadas por cidadão brasileiro, não descreverem fatos que tipifiquem infrações político-administrativa, não apresentem provas, e, na ausência delas, não justificarem de exibi-las, nem indicarem o local onde possam ser encontradas.

Depois de receber a denúncia, o presidente da Câmara na reunião ordinária fará a leitura da mesma e colocará a denúncia para ser recebida ou não; esta somente será recebida se a maioria dos presentes deliberarem neste sentido. Após sua aceitação, na mesma sessão será constituída uma comissão, onde serão nomeados três representantes desimpedidos, dos quais serão escolhidos o Presidente e o Relator. O desimpedimento deve ser observado, pois há situações em que a denúncia é realizada por um membro do próprio Legislativo, o que inviabiliza a sua atuação na comissão.

Como consta no artigo 5º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201/1967, o prazo de iniciação dos trabalhos será de cinco dias depois que o Presidente da Comissão receba a denúncia, ocorrendo a notificação do denunciado e todos os documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente sua defesa prévia, a qual deve ser escrita e indicar as provas nas quais irá produzir, bem como o número de suas testemunhas, que poderá chegar ao máximo de dez. A notificação poderá ser realizada por edital caso o indiciado esteja fora do Município, sendo publicadas duas vezes em órgão oficial, com um intervalo mínimo de três dias.

Após o encerramento do prazo de defesa, a Comissão irá fazer a leitura da defesa e, dentro do prazo de cinco dias, opinará pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia. Caso seja opinado pelo arquivamento, o mesmo irá para Plenário para deliberação da Casa; caso for aceito o prosseguimento, o Presidente terá que designar o início da instrução e determinará os atos de diligências e audiências necessários, com os depoimentos das testemunhas e do denunciado.

O procedimento de cassação deverá ser concluído em até 90 dias, iniciando-se no momento da notificação ao acusado. Caso não seja realizado dentro do prazo decorrido, o processo será arquivado, mas poderá ser feita nova denúncia, mesmo que pelos mesmos fatos. Nas palavras de Ferreira (1996, p.158):

Este prazo de noventa dias é absolutamente inaceitável, pois tudo leva a sua prescrição. Assim o advogado de defesa poderá arrolar testemunhas residentes na Capital Federal, ou na Capital do Estado, para que se transcorram os noventa dias que ensejam o arquivamento do processo.

Concorda-se com o entendimento do ilustre doutrinador, pois realmente este prazo é incipiente para a realização de uma cassação, principalmente em se tratando de um Prefeito, que tem certa influência política na circunscrição de sua cidade. Ademais, percebe-se que uma instrução probatória mais complexa tem o condão de inviabilizar totalmente a observância do prazo supramencionado.

3.6 A Legitimação para a Denúncia.

Para que a apresentação de denúncia tenha sua validade e eficácia, o Decreto Lei nº 201/1967 indica que será legitimado como denunciante o eleitor, ou seja, qualquer cidadão. Nas palavras de Edilene Lôbo (2003, p.130):

Cidadania não se confunde com o título de eleitor. Não só os que podem votar têm direito a governo íntegro e transparente. Assim, a razão assiste àqueles que afirmam poder a denúncia ser feita por cidadão nato ou naturalizado, analfabetos ou maiores de setenta anos, mesmo não incluso no rol de eleitores.

Entretanto, alguns autores discordam deste posicionamento, a exemplo de Ferreira (1996, p. 150), o qual: “Entende necessária a condição de eleitor já que apenas este tem o poder de escolher seus governantes, cabendo somente a ele a faculdade de apresentar a denúncia para seu afastamento do cargo”.

Este trabalho posiciona-se pela primeira linha de pensamento, pois independente de ser eleitor ou não, todos têm o direito à cidadania e ela poderá sim ser expressa também nesta forma, atuando e fiscalizando os administradores que ocupam os cargos públicos.

Neste mesmo espaço encontra-se o Vereador que já fora explicado aqui anteriormente, caso seja aceita a denúncia o mesmo não poderá atuar nas Comissões criadas para julgamento do Prefeito.

3.7 Os vícios formais e a validade do processo.

Sabe-se que compete ao Poder Judiciário proferir decisão sobre a regularidade da cassação do Prefeito e seu mandato, podendo declarar sua nulidade e dos atos processuais ou mesmo de seu julgamento, desde que constatado algum vício durante o seu procedimento.

Constata-se que, ocasionalmente, ocorrem casos em que o Prefeito incorre em uma infração político-administrativa e os membros da Casa Legislativa, por omissão ou desconhecimento, não se atentam para os procedimentos que devem ou deveriam ser praticados e, justamente por isso, a anulação se torna suscetível para tal instituto, visto que o não acompanhamento do devido processo legal torna ineficaz a continuidade da cassação.

Estudando-se com mais profundidade o tema, encontram-se alguns posicionamentos adotados pelos Tribunais, a exemplo do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG, que se manifestou algumas vezes sobre este tema, destacando-se a repercussão jurídica sobre a validade do julgamento, conforme sinalizado no julgamento abaixo:

O processo para cassação de Prefeito deve estar isento de irregularidades formais, devendo ser observada pela Comissão a formalidade insuperável do procedimento previsto no DL nº 201/67, cuja desobediência invalida, por vício formal, o julgamento da respectiva infração político-administrativa. (BRASIL, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 6ª Câmara Cível, Mandato de segurança Nº 1.0000.11.073097-5/0000, Relator. Desembargador Edilson Fernandes, 21 de março de 2016. Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/354391457/mandado-de-seguranca-ms-10000160180055000-mg/inteiro-teor-354391507>)

Como destacado acima, o processo deverá estar perfeitamente em consonância com a formalidade, entendendo-se como inválido qualquer meio que não cumpra as exigências do Decreto Lei nº 201/67. Completando-se tal entendimento, destaca-se a posição de Ferreira (1996, p. 165):

Cabe ao Poder Judiciário apenas o pronunciamento sobre a regularidade do processo de cassação de mandato do Prefeito, velando pela observância dos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, sendo-lhe defeso o ingresso no mérito administrativo, principalmente no que se refere à imputação de determinada conduta ao acusado, sob pena de violar clausula Pétrea da Carta Magna em seu artigo 50, §4º, III, no qual versa sobre a separação e independência dos Poderes.

Compreende-se que o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais é pela preservação do mandato do Prefeito, até que julgado em definitivo, pois se deve, ter o maior zelo e respeito pelos cidadãos que o elegeram, respeitando assim a soberania popular.

3.8 A Responsabilidade Penal e suas Consequências Jurídicas.

Finalmente, torna-se importante tecer alguns comentários sobre a responsabilização penal, que consiste na responsabilização pelo cometimento de crime ou contravenção penal. A responsabilidade criminal do servidor público será ligada ao seu efetivo exercício do cargo, função ou emprego público, resultando que qualquer funcionário ou agente público estará apto a cometer estas condutas.

Tais condutas encontram-se tipificadas no Código Penal Brasileiro de 1940, nos artigos 312 a 327, além dos crimes comuns, e aqueles contidos no Decreto Lei nº 201/1967. Em geral, a conduta desses servidores públicos contra a Administração é conhecida como Crime Funcional, sendo também assim definido no Código Penal.

Estes crimes encontram-se também enumerados no artigo 1º do Decreto Lei nº 201/1967, sendo de ação pública, podendo o Prefeito ser condenado, em alguns casos, também à pena de reclusão. Com a condenação definitiva, ocorre também a perda do mandato pelo Prefeito e a impossibilidade do exercício da função, conforme previsão do seu §2º:

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Ademais, como preleciona Marçal Justen Filho (2010, p. 832):

(...) será promovido perante Tribunal de Justiça (art. 29, X). Assim, percebe-se que “o Decreto-Lei nº 201/67 previu a competência do Poder Judiciário e eliminou a prévia autorização da Câmara Municipal para tanto, aplicando a disciplina processual penal comum.

Acontece, pois, que o Prefeito tem foro privilegiado por prerrogativa de função, devido pela ocupação do cargo de Chefe do Executivo. Nesse sentido, assevera Castro (2001, p. 492):

A questão da prerrogativa de foro, intimamente ligada ao juiz natural, deferida ao Prefeito junto ao Tribunal de Justiça, não está a indicar que o prefeito só poderá ser julgado e processado perante o plenário do Tribunal de Justiça, ou perante seu Órgão especial.

A segurança jurídica é o objetivo maior na prerrogativa de foro, pois no julgamento de processos existem agentes que possuem especial relevância, por lidar com questões públicas; por isso, torna-se interessante que o julgamento seja feito por uma instância superior, conforme afirma o autor supramencionado (2001, p. 517):

Há pessoas que exercem cargos e funções de especial relevância para o Estado e em atenção a eles é necessário que sejam processadas por

órgãos superiores, de instância mais elevada. O foro por prerrogativa de função está fundado na utilidade pública, no princípio da ordem e da subordinação e na maior independência dos tribunais superiores.

Porém, encontra-se na doutrina outra interpretação. Destaque-se aqui o entendimento de Costa (2002, p. 33), ao salientar que:

É deficiente a regra do foro criminal-constitucional perante o Tribunal de Justiça. No caso de acusação por Crime eleitoral, a competência é do Tribunal Regional Eleitoral e por crime envolvendo bens, serviços e interesses da União, impropriamente chamados de crimes federais, do Tribunal Regional Federal.

Contudo, em relação aos crimes cometidos durante o exercício da função de Prefeito, o chamado crime funcional, existia a Súmula 394 do Supremo Tribunal Federal que dispunha que “cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”.

Tal súmula foi cancelada em 1999 em uma decisão unânime proferida no Inquérito nº 687 SP pelo relator, o Ministro Sidney Sanches. Em razão disso, foi editada a Lei nº 10.628/02, que instituiu que, para os Prefeitos, permanece a prerrogativa de foro mesmo depois de cumprido o seu mandato.

Não se pode esquecer que os substitutos do cargo de Prefeito também têm a mesma responsabilidade, conforme se positivou no artigo 3º do Decreto: “Art. 3º - O Vice-Prefeito, ou quem vier a substituir o Prefeito, fica sujeito ao mesmo processo do substituído, ainda que tenha cessado a substituição”.

Como consequência jurídica pelos atos ímprobos, os Prefeitos sofrerão a perda do mandato eletivo se a decisão condenatória por crimes funcionais tiver pena superior a quatro anos, consoante dispõe o artigo 92, I, do Código Penal, além da inelegibilidade por três anos após o cumprimento da pena, conforme dispõe o art. 1º, I, alínea “e” da Lei Complementar nº 64/1990, conhecida como Lei da Inelegibilidade.

Conclui-se, então, que o Prefeito ímprobo terá, além da responsabilização nas esferas civil e administrativa, a responsabilização penal, concomitante ou não, podendo até sofrer condenação tipificada no Código Penal de 1940, além das descritas no Decreto-Lei nº 201/67, como tentativa de combate à corrupção.

CAPÍTULO 4: COMISSÃO PARLAMENTAR PROCESSANTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POMERODE – SC.

Após as considerações jurídicas a respeito dos marcos normativas que envolvem a atuação do Prefeito na gestão municipal, o presente trabalho apresenta abaixo um caso que ocorreu na Câmara Municipal de Pomerode/SC, observando a aplicabilidade do Decreto Lei 201/67.

Em linhas gerais, depois de apurados os indícios e comprovado realmente o cometimento de infração político-administrativa, caberá à Casa Legislativa a fazer o processo e julgamento do Prefeito. De acordo com o artigo 5º do Decreto Lei nº 201/1967: “Art. 5º. O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela Legislação do Estado respectivo”.

Portanto, compete privativamente à Câmara fazer este julgamento já que o mesmo é formalmente político, desde que respeitadas às diretrizes elencadas no artigo 5º do Decreto acima citado.

Observa-se a atuação da Comissão Parlamentar no Processo instaurado contra o Prefeito do Município de Pomerode/SC.

I – Da Denúncia:

Inicialmente, vemos que houve a formulação de Denúncia (fls. 01/10), fundamentada no Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, pautando-se a mesma na documentação acostada (I/IV volumes de documentos), sendo evidenciada na íntegra dos autos do processo da Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída pela Resolução n.º 43/2013. Após, o encaminhamento da Denúncia ao plenário desta Casa Legislativa, na sessão de 03.12.2013, houve aceitação da mesma pelos votos dos vereadores Horst Lemke, Letícia Tribess Volkmann, José Amarildo da Silva, Rafael Pfuetzenreiter, Karin Raduenz Hoeft, Zauri Martins da Silva e Claus Krahn.

Observa-se a aplicabilidade do art. 5º do Decreto Lei 201/67, onde a Casa Legislativa obedecendo sumariamente o Decreto, aceitam a denúncia e o prosseguimento contra a infração cometida pelo prefeito do município.

II – Da Notificação: Ato seguinte a constituição desta Comissão Processante, na forma do art. 217, inciso V, do Regimento Interno desta Câmara, houve a notificação regular do Denunciado, as fls. 27, no dia 09.12.2013. Iniciando seu prazo para apresentação de Defesa Prévia no dia 10.12.2013, encerrando em 19.12.2013. **III – Da Defesa Prévia:** Na data aprazada houve a apresentação da Defesa Prévia pelo Denunciado, como podemos observar as fls. 37/43, relatando em síntese o seguinte: 1º. – Que o CD de fls. 150, do Volume I, da CPI está “corrompido”, requerendo que seja aberto novamente o prazo para apresentação de defesa; 2º. – Que o vereador Claus Krahn é inimigo pessoal do Denunciado; e, 3º. – Que é obrigatória a apresentação de defesa preliminar, nos termos do artigo 514 do Código de Processo Penal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. Com a defesa houve a juntada de apenas um documento (Ordem de Serviço n.º 6582), sem qualquer pedido de diligências, havendo apenas a indicação de 10 (dez) testemunhas, sendo assim nominadas: Germano Schroeder, Susana Alexandra Hardt, Jaime Eduardo Jensen, Edson Simão Gotzinger, Fridolin Klotz, Joni Raduenz, Udo Kreitlow, Nilo Krueger, Irineu Eichstaedt e Adir Siewert. O número de testemunhas indicadas estrapola o que determina o Regimento Interno da Câmara Municipal de Pomerode, no inciso V, do art. 217, que delimita o número de testemunhas em no máximo de 5 (cinco).

A continuidade após a formalização da Comissão Processante vê-se claramente o inciso III do artigo 5º, do Decreto Lei 201/67 sendo aplicado, respeitando o prazo da defesa prévia mantendo assim a ampla defesa e o contraditório, garantindo ao processado a garantia de uma defesa digna, onde o mesmo apresentou suas alegações. Todavia, em respeito ao Decreto-Lei n.º 201/67 (art. 5º., inciso III) e aplicando-se ao caso, o princípio da simetria, com arcabouço no princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, acreditamos que as testemunhas devem ser estendidas ao máximo de 10 (dez).

VII – Do parecer:

Podemos destacar que frente ao apurado pela CPI, conforme documentos integrantes a este processo (volumes I a IV), e posteriormente com a consequente instauração da Comissão Parlamentar Processante, e diante da Defesa Prévia apresentada pelo Denunciado, que em momento algum questionou qualquer tópico relacionado as infrações as quais está sendo denunciado, não trazendo elementos que pudessem contradizer as irregularidade e ilegalidades investigadas; verificamos que **inexistem argumentos para o arquivamento da denúncia**, uma vez que é necessário a apuração das irregularidades e ilegalidades encontradas; resposta que está a clamar a Sociedade Pomerodense. Assim, o seu prosseguimento de igual modo é medida mais justa e democrática, que permitirá de igual modo, na acepção do direito de se contradizer e defender pelo Denunciado, na busca de suas explicações diante dos fatos e atos apurados e denunciados que se compõe de infrações político-administrativas.

Por todo o exposto, feitas as considerações acima, e diante das evidências já apresentadas perante a Comissão Parlamentar de Inquérito, juntada

nestes autos (volumes I a IV de documentos anexos ao presente), opino pelo **PROSEGUIMENTO DA DENÚNICA**, com o curso regular deste processo, com a tomada das medidas constantes no art. 217, inciso V, do Regimento Interno.

Após a discussão sobre a defesa prévia apresentada, com toda liberdade de prestar as informações pertinentes ao caso da infração político-administrativa, tem se a conclusão da Comissão Parlamentar Processante no qual optaram pelo prosseguimento da Denúncia, pois não foi corroborada a ideia apresentada preliminarmente pela defesa.

Após a continuação do Processo, no dia 15 de fevereiro de 2014, fora decretada a Cassação do Mandato do Prefeito do Município de Pomerode Rolf Nicolodelli, respeitado o que consta no artigo 5º do Decreto Lei 201/67, no seus incisos VI e VII.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, torna-se necessário observar que o tema ora estudado é de grande importância não apenas para os operadores do Direito, mas para a sociedade como um todo, que se encontra em determinados contextos refém de uma Administração Pública Municipal ímproba, onde os gestores e legisladores atuam conforme seus próprios interesses, desestimulando o processo legítimo que é a política. Ocorre que, mesmo com a aplicabilidade da Lei nº 101/2000 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA) verifica-se que sua repercussão é quase nula, pois os órgãos responsáveis legalmente pelo sua observância, como a Câmara de Vereadores, não se preocupam em fiscalizar com ênfase as contas de seus Municípios.

Para uma Administração mais eficiente, defende-se que é necessária uma observância mais criteriosa das leis apresentadas no decorrer deste trabalho, cuja aplicabilidade seria de grande importância para o desenvolvimento do Município. Neste panorama, revela-se de extrema relevância a consideração do Decreto nº 201/1967, para a consolidação de uma gestão municipal pautada na eficiência e na qualidade.

Conforme as pesquisas efetuadas e apresentadas no decorrer deste trabalho monográfico, o Prefeito está subordinado às leis gerais e específicas do exercício da sua função, podendo as mesmas ser aplicadas concomitantemente, conforme o disposto na Lei de Improbidade Administrativa e no Decreto-Lei 201/67. Tal legislação prevê que os agentes públicos estão sujeitos às punições por improbidade administrativa, cuja finalidade é a reparação do dano causado ao Erário, sem prejuízo das sanções civis e penais.

Observa-se com mais frequência que o Poder Judiciário vem aplicando punições aos Prefeitos que cometem atos ímprobos, a fim de minimizar corrupções, para que a Administração Municipal trabalhe com moralidade e eficiência, fazendo em determinados momento um trabalho de controle que deveria ser realizado pelas Câmaras Municipais.

Tal fato se deve, em grande medida, à inoperância decorrente até mesmo da sua composição, muitas vezes permeadas por indivíduos que desconhecem o devido processamento mínimo do Prefeito. Ademais, deve-se também levar em

consideração a composição alinhada com os interesses do Gestor Municipal, o que inviabiliza qualquer sistemática de controle por parte do Legislativo Municipal.

É perceptível que este assunto é de grande importância e é quase impossível ter uma opinião realmente acertada sobre o tema, pois são inúmeros os questionamentos a respeito da impunidade que paira sobre o Executivo, principalmente em municípios pequenos, onde a própria população também fica na seara do desconhecimento, mesmo que existam esforços em conscientizá-los sobre seus direitos como fiscalizadores dos gastos públicos municipais.

Resta evidente que o Gestor Municipal poderá ser responsabilizado civilmente pelos prejuízos causados ao Erário e a particulares, sendo incumbido de restituir valores ora desviados, como também a indisponibilidade dos seus bens e a aplicação de multa civil, se for o caso. Ademais, poderá ainda responder administrativamente, sendo apenado com a perda do cargo público e restrição aos direitos políticos, conforme determina o Decreto Lei 201/67. Por fim, destaca-se que o Prefeito ainda pode responder criminalmente se cometer atos tipificados no Código Penal como crimes funcionais, previstos nos artigos 312 ao 326 com aplicabilidade do artigo 327 do Código Penal Brasileiro

Portanto, pode-se ver que o início do processo de cassação de mandato de Prefeito cabe a qualquer Vereador, ou mesmo a qualquer cidadão, mediante apresentação de denúncia ao Plenário. Por outro lado, a constatação técnico-jurídica da existência da infração político-administrativa possui valor relativo, na medida em que o julgamento referido nos art. 4º do Decreto Lei 201/67 esteja explícito, e posteriormente se dará todo o procedimento formal e a ampla defesa.

Conclui-se, portanto, que a necessidade de esclarecimento para um controle real pela sociedade é imprescindível para que haja o devido cumprimento do Poder Executivo e Legislativo cobrando uma atuação condigna com seus cargos. Caso não haja atuação condizente com os mesmos, é imprescindível a atuação da população, valendo-se dos mecanismos de que dispõe para acionamento do sistema de controle, bem como para acionar o Ministério Público na sua função de fiscalizador da lei.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Curso de direito Constitucional, 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Gen, 2012.

ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa, 1º. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília: DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em 13 de agosto de 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.html. Acesso em 23 de outubro de 2015.

BRASIL. Código Penal. Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. SUMULAS 346 e 473 do STF.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. Ed. 24. 2011.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

COSTA, Tito. Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. 5º ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23° ed. Atual até a EC n. 62/09. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

FARIA, Edmur Ferreira de. Curso de direito administrativo positivo. Belo Horizonte: Del Rey. 6° Ed. 2007.

GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa e sua sistematização. São Paulo: Saraiva, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 6ª ed. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2° ed. 2006.

MAZZA, Alexandre. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva. 4° ed. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Mallheiros, 1998.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública, Corrupção, Ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

STOCCO, Rui. Responsabilidade dos prefeitos. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/25373/responsabilidade_prefeitos.pdf. Acesso em 18 de novembro de 2015.

ANEXO A

CÂMARA DE VERADORES DE POMERODE

COMISSÃO PARLAMENTAR PROCESSANTE

Excelentíssimo Senhores Vereadores,

Nos termos do art. 217, V, do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Pomerode e da Resolução nº 45/2013, na condição de Relator, vem apresentar o **Parecer Prévio** no prazo regimental, que avalia a existência de infração político-administrativa, para a apreciação desta Comissão Parlamentar Processante.

Este Parecer analisará os fatos e circunstâncias constantes no processo neste momento e a defesa prévia apresentada, quanto aos fatos imputados ao Denunciado.

I – Da Denúncia:

Inicialmente, vemos que houve a formulação de Denúncia (fls. 01/10), fundamentada no Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, pautando-se a mesma na documentação acostada (I/IV volumes de documentos), sendo evidenciada na íntegra dos autos do processo da Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída pela Resolução nº 43/2013.

Após, o encaminhamento da Denúncia ao plenário desta Casa Legislativa, na sessão de 03.12.2013, houve aceitação da mesma pelos votos dos vereadores Horst Lemke, Letícia Tribess Volkmann, José Amarildo da Silva, Rafael Pfuetzenreiter, Karin Raduenz Hoeft, Zauri Martins da Silva e Claus Krahn.

Os vereadores Marcos Edgar Muller Dallmann e Nelson Fischer votaram na mesma sessão, acima referida, contra o encaminhamento da Denúncia.

II – Da Notificação:

Ato seguinte a constituição desta Comissão Processante, na forma do art. 217, inciso V, do Regimento Interno desta Câmara, houve a notificação regular do Denunciado, as fls. 27, no dia 09.12.2013. Iniciando seu prazo para apresentação de Defesa Prévia no dia 10.12.2013, encerrando em 19.12.2013.

III – Da Defesa Prévia:

Na data aprazada houve a apresentação da Defesa Prévia pelo Denunciado, como podemos observar as fls. 37/43, relatando em síntese o seguinte:

1º. – Que o CD de fls. 150, do Volume I, da CPI está “corrompido”, requerendo que seja aberto novamente o prazo para apresentação de defesa;

2º. – Que o vereador Claus Krahn é inimigo pessoal do Denunciado; e,

3º. – Que é obrigatória a apresentação de defesa preliminar, nos termos do artigo 514 do Código de Processo Penal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Com a defesa houve a juntada de apenas um documento (Ordem de Serviço nº 6582), sem qualquer pedido de diligências, havendo apenas a indicação de 10 (dez) testemunhas, sendo assim nominadas: Germano Schroeder, Susana Alexandra Hardt, Jaime Eduardo Jensen, Edson Simão Gotzinger, Fridolin Klotz, Joni Raduenz, Udo Kreitlow, Nilo Krueger, Irineu Eichstaedt e Adir Siewert.

O número de testemunhas indicadas estrapola o que determina o Regimento Interno da Câmara Municipal de Pomerode, no inciso V, do art. 217, que delimita o número de testemunhas em no máximo de 5 (cinco).

Todavia, em respeito ao Decreto-Lei n.º 201/67 (art. 5º., inciso III) e aplicando-se ao caso, o princípio da simetria, com arcabouço no princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, acreditamos que as testemunhas devem ser extendidas ao máximo de 10 (dez).

O referido dispositivo do Decreto-Lei assim dispõe:

“III - recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro de cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, **indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez.** Se estiver ausente no Município, a notificação far-se-á por edital publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro de cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou

arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará, desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas;”

Desta forma estará se prestigiando o direito a ampla defesa e ao contraditório do Denunciado, e se alcançará os fins que se destinam este processo.

Sendo assim, opina-se pelo deferimento da oitiva das referidas testemunhas arroladas pelo Denunciado.

Anote-se também que o Denunciado está devidamente representado por advogados constituídos nestes autos as fls. 28/29.

Não obstante, frente aos argumentos tecidos na Defesa Prévia, acima elencados nos itens 1º., 2º. e 3º., necessário ainda, ponderar o seguinte:

IV – Quanto ao CD:

Argumenta o Denunciado que o CD de fls. 150, do Volume I, da CPI está com o arquivo “corrompido”, sendo que junta a Ordem de Serviço nº 6582, da empresa TELLES INFORMÁTICA LTDA., para demonstrar que a mídia contida no referido CD está com falha.

Com o devido respeito, não podemos concluir que o arquivo está corrompido ou algo assim.

Esclareça-se ademais, quanto a esta prova, o seguinte:

1º. - O Denunciado é quem concedeu a referida entrevista gravada no CD, no dia 24 de agosto de 2013, ao Jornal de Pomerode;

2º. - Ao Denunciado foi encaminhada a cópia da Denúncia objeto desta Comissão Parlamentar Processante com todos os documentos apresentados (fls. 27), dentre os quais o CD com a entrevista do Denunciado, acima referida. **Assim, não se pode crer que ambos CDs apresentaram defeito;**

3º. - Na Ordem de Serviço nº 6582, da empresa Telles Informática Ltda., apresentada pelo Denunciado, consta apenas a avaliação de um CD, conquanto foram, em verdade, entregues dois (2) CDs, sendo um entregue com a notificação e documentos da Denúncia e outro com a entrega deste processo em carga ao procurador do Denunciado (fls. 30).

4º. - O Jornal de Pomerode, onde consta a entrevista gravada no CD de fls. 150, concedida pelo Denunciado encontra-se também anexada a este processo (fls. 933 - volume IV de documentos), e lembra que o denunciado recebera na época mais uma via do CD.

O fato de ter sido disponibilizado 2 (dois) CDs, por esta CPP, sequer foi mencionado pelo Denunciado em sua defesa. É incontroverso que recebeu a denúncia com cópia de todos os documentos que acompanhavam a mesma, e também retirou o processo em carga para manifestação.

Portanto, não houve nenhum prejuízo para defesa, posto que já estava disponível a entrevista no CD e jornal anexados nestes autos (volume IV de documentos).

Frise-se também que o procurador ou o Denunciado não informou, peticionou ou comunicou por e-mail ou telefone o alegado defeito da mídia em momento algum durante o seu prazo para defesa, aguardando para alegar somente com a defesa prévia.

Deveras, o CD contém uma mídia do tipo “MP3”, e encontra-se perfeitamente audível em qualquer aparelho apto a leitura deste tipo de arquivo, sendo que a Câmara tirou várias cópias, sendo que nenhuma delas apresenta a alegada falha.

Frisa-se que após os trabalhos da CPI, conseqüentemente com a aprovação do Relatório Final pela Câmara de Vereadores de Pomerode, cópias integrais deste processo, com todas as referidas mídias, inclusive a mencionada pelo Denunciado como “corrompida” **foram encaminhadas ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e ao Departamento Nacional de Produção Mineral, que por sua vez não encontram nenhum defeito audível na mídia “MP3”, mas, tão somente o Denunciado, que esqueceu que recebeu 2 (dois) CDs, e não 1 (um) conforme se vislumbra pela documentação acostada.**

É oportuno neste momento deixar muito claro que a mesma seriedade e legalidade escorridas na condução da CPI, será - igualmente - seguida por esta Comissão Processante, **onde não se admitira atos com intuito protelatório na condução dos seus trabalhos, visando retardar o andamento do processo, sendo de conhecimento de todos que o prazo para finalização dos trabalhos é de 90 (noventa) dias, sem a possibilidade de prorrogação.**

Sendo assim, este Relator entende que o **CD foi disponibilizado em duas ocasiões para o Denunciado**, sendo que o arquivo está

perfeitamente audível, não demandando a concessão de novo prazo para apresentar Defesa Prévia, **sendo o pedido claramente protelatório.**

V – Quanto a alegação de inimizade pessoal:

Sustenta o Denunciado que o vereador Claus Krahn é seu inimigo pessoal, e que por este motivo estaria interessado em sua cassação.

Alega que tal situação de inimizade gera o impedimento do referido vereador.

Contudo, não podemos nos convencer de tal alegação, tratando-se de mera declaração jogada ao vento, sem fundamentação alguma trazido no bojo da defesa.

Observando nosso Regimento Interno, quanto a questão do impedimento, encontramos o seguinte:

Art. 98 ...

§ 2º Considera-se impedido para compor a Comissão, o Vereador denunciante, nos casos dos incisos I, II e III deste artigo, **o indiciado, os Vereadores subscritores da representação e os membros da Mesa contra quem é dirigida**, no caso do inciso II.

Art. 141. O Vereador que se considerar impedido de votar, nos termos deste Regimento Interno, fará a devida justificativa ao Presidente, computando-se, todavia, sua presença para efeito de quórum.

Art. 217. O processo de apuração de responsabilidade e julgamento do Prefeito Municipal por infração político-administrativa, definidas no Decreto-Lei nº 201/67 e na Lei Orgânica do Município, obedecerá ao seguinte procedimento:

I - a denúncia escrita da infração, dirigida ao Presidente da Mesa Diretora, poderá ser formalizada e subscrita por qualquer eleitor regularmente inscrito na Justiça Eleitoral do Município, que deverá conter a exposição clara do fato e a indicação das provas com as quais pretende demonstrar a infração. **Se o denunciante estiver no exercício de mandato de Vereador, ficará impedido de**

votar sobre a denúncia bem como de integrar a Comissão Processante, podendo, todavia, praticar todos os atos para a prova da acusação. Se o denunciante estiver no exercício da Presidência da Mesa Diretora não poderá presidir as sessões em que o respectivo processo estiver em pauta e somente poderá exercer o seu direito de voto, se assim for necessário, para obtenção do quórum legal exigido para o julgamento.

Por conseguinte, vemos que o impedimento se dará somente quando: 1º) O vereador for o denunciante; 2º) O vereador for o denunciado; 3º) Se o vereador subscrever a denúncia em conjunto com outros; 4º) Se o vereador compor a mesa diretora denunciada; e, 5º) Se o vereador se julgar impedido de votar, devidamente justificado.

Assim, não está presente a condição de impedimento do vereador Claus Krahn no presente caso, analisado por esta Comissão Processante.

VI – Da defesa preliminar:

Consoante argumentação trazida pelo Denunciado é obrigatória a apresentação de defesa preliminar, nos termos do artigo 514 do Código de Processo Penal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, a defesa não colacionou ou juntou qualquer referência jurisprudencial neste sentido.

Frente a questão, vemos que o Denunciado está fazendo confusão entre os institutos estabelecidos. Vejamos:

1º. - A denominação de “defesa preliminar” é modalidade de defesa judicial, ofertada pelo juiz ao denunciado, onde o objeto é a apuração de crimes de responsabilidade.

É necessário, portanto, distinguir, o Decreto-Lei nº 201/67, trata, no artigo 1º., dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais e, no seu artigo 4º., das infrações político-administrativas ou de responsabilidade política do Prefeitos e dos Vereadores.

“Os crimes de responsabilidade são crimes próprios do Prefeito, os de seus substitutos, vinculados ao exercício das funções de chefe do Poder Executivo do Município. Vale dizer, o exercício do cargo de Prefeito é essencial à sua configuração típica.

E, tratando-se de ilícitos penas, **cabe ao Poder Judiciário processá-los e julgá-los, independente de pronunciamento da Câmara de Vereadores.**

As infrações político-administrativas, ou de responsabilidade política, por sua vez, estão descritas no art. 4º. do Decreto-Lei nº 201/67, e podem ser cometidas tanto pelo Prefeito como pelos Vereadores enquanto estiverem exercendo mandato eletivo.

O processo e o julgamento dessas infrações políticas, sancionadas com a cassação do mandato do agente político infrator, **são de competência da Câmara de Vereadores**, segundo a disciplina estabelecida no Decreto-Lei nº 201/67, (arts. 4º.e 5º).” (Pazzaglini Filho, Marino. Crimes de responsabilidade dos prefeitos. São Paulo: Atlas, 2009, p. 1-2).

Assim, os dois procedimentos tramitam em instâncias distintas, como ensina o autor acima referenciado, um no Judiciário e outro no Poder Legislativo.

Somente na apuração do chamado crime de responsabilidade é que é facultada a apresentação da defesa preliminar no prazo de 5 (cinco) dias, antes do juiz receber a denúncia, nos termos do artigo 2º., inciso I:

Art. 2º. O processo dos crimes definidos no artigo anterior é o comum do juízo singular, estabelecido pelo Código de Processo Penal, com as seguintes modificações:

I - antes de receber a denúncia, o Juiz ordenará a notificação do acusado para apresentar defesa prévia, no prazo de cinco dias. Se o acusado não for encontrado para a notificação, ser-lhe-á nomeado defensor, a quem caberá apresentar a defesa, dentro do mesmo prazo;

No caso em análise, por se tratar de Denúncia arripada nas infrações político-administrativas do artigo 4º., do Decreto-Lei nº 201/67, **não temos a figura da defesa preliminar com prazo de 5 dias anteriores ao recebimento da denúncia, pois este procedimento é afeto ao processo judicial.**

A presente Comissão trata-se de procedimento instaurado pela autorização da Câmara Municipal, e nestes termos prevê o Decreto-Lei nº 201/67:

“Art. 5º. O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

...III - recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro de cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. ...”

Casa:

No mesmo caminho seguiu o Regimento Interno desta

“Art. 217. O processo de apuração de responsabilidade e julgamento do Prefeito Municipal por infração político-administrativa, definidas no Decreto-Lei nº 201/67 e na Lei Orgânica do Município, obedecerá ao seguinte procedimento:

...V - recebido o processo pelo Presidente da Comissão Processante, deverá ordenar o início dos trabalhos no prazo improrrogável de cinco (05) dias, determinando a notificação do denunciado com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que no prazo de dez (10) dias, apresente, por si ou por defensor legalmente constituído, sendo de seu interesse, a defesa prévia por escrito e indique as provas que pretender produzir, arrolando as testemunhas que pretende ouvir, até o máximo de cinco (05). ...”

Portanto, não se pode confundir infrações político-administrativas, aqui de competência exclusiva da Câmara de Vereadores, com aquelas denominadas crimes de reponsabilidade sob o prisma penal, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário.

Assim, a argumentação do Denunciado é equivocada, pois pretende exigir um rito procedimental do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67, totalmente destoante ao apreço desta Comissão Processante nos termos da lei. **Ressaltando que em momento algum está se fazendo um julgamento atinente a crimes, mas concernente as infrações político-administrativas elencadas no art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67.**

Para demonstrar esta diferença João Gualberto Garcez Ramos, comenta sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

O Supremo Tribunal Federal mostrou perfeita compreensão sobre o tema ao, revendo sua posição

histórica a respeito da natureza dos crimes dos prefeitos, afirmar que **“os crimes denominados de responsabilidade, tipificados no art. 1º do DL 201, de 1967, são crimes comuns, que deverão ser julgados pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores (art. 1º), são de ação pública e punidos com pena de reclusão e detenção (art. 1º., par. 1º) e o processo é o comum, do CPP, com pequenas modificações (art. 2º).**

No art. 4º, o DL 201, de 1967, cuida das infrações político administrativas do prefeitos sujeitas ao julgamento da Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato. (Crimes funcionais de prefeitos. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 12) - (Destacamos)

Federal: E ainda, citamos um precedente do Supremo Tribunal

PENAL. PROCESSUAL PENAL. PREFEITO: CRIME DE RESPONSABILIDADE. D.L. 201, de 1967, artigo 1.: CRIMES COMUNS. I. - **Os crimes denominados de responsabilidade, tipificados no art. 1. do D.L. 201, de 1967, são crimes comuns, que deverão ser julgados pelo Poder Judiciário,** independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores (art. 1.), são de ação pública e punidos com pena de reclusão e de detenção (art. 1., par. 1.) e o processo e o comum, do C.P.P., com pequenas modificações (art.2.). **No art. 4., o D.L. 201, de 1967, cuida das infrações político-administrativas dos prefeitos, sujeitos ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato.** Essas infrações e que podem, na tradição do direito brasileiro, ser denominadas de crimes de responsabilidade. II. - A ação penal contra prefeito municipal, por crime tipificado no art. 1. do D.L. 201, de 1967, pode ser instaurada mesmo após a extinção do mandato. III. - Revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. IV. - H.C. indeferido. (HC 70671, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/1994, DJ 19-05-1995 PP-13993 EMENT VOL-01787-03 PP-00536 RTJ VOL-00159-01 PP-00152)

Neste esteio, a Comissão processante está pautada em um procedimento determinado pelo Decreto-Lei nº 201/67, em conjunto com as normas municipais respectivas para o ato, cingindo apenas para o julgamento político-administrativo, exclusivo de sua competência. A exigência do Denunciado destoa do rito como verificado.

VII – Do parecer:

Podemos destacar que frente ao apurado pela CPI, conforme documentos integrantes a este processo (volumes I a IV), e posteriormente com a consequente instauração da Comissão Parlamentar Processante, e diante da Defesa Prévia apresentada pelo Denunciado, que em momento algum questionou qualquer tópico relacionado as infrações as quais está sendo denunciado, não trazendo elementos que pudessem contradizer as irregularidade e ilegalidades investigadas; verificamos que **inexistem argumentos para o arquivamento da denúncia**, uma vez que é necessário a apuração das irregularidades e ilegalidades encontradas; resposta que está a clamar a Sociedade Pomerodense. Assim, o seu prosseguimento de igual modo é medida mais justa e democrática, que permitirá de igual modo, na acepção do direito de se contradizer e defender pelo Denunciado, na busca de suas explicações diante dos fatos e atos apurados e denunciados que se compõe de infrações político-administrativas.

Por todo o exposto, feitas as considerações acima, e diante das evidências já apresentadas perante a Comissão Parlamentar de Inquérito, juntada nestes autos (volumes I a IV de documentos anexos ao presente), opino pelo **PROSEGUIMENTO DA DENÚNICA**, com o curso regular deste processo, com a tomada das medidas constantes no art. 217, inciso V, do Regimento Interno.

Este é o Parecer, s.m.j.

Pomerode, 23 de Dezembro de 2013.

**Vereador RAFAEL PFUETZENREITER
VOLKMANN
Membro Provisório**

**Vareadora LETÍCIA TRIBÉSS
Relator**

**Vereador JOSÉ AMARILDO DA SILVA
Presidente**

ANEXO B



Decreto Legislativo nº 112/2014 de 15/02/2014

Ementa

“DECRETA A CASSAÇÃO DO MANDATO DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE POMERODE - ROLF NICOLODELLI.

Texto

A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE POMERODE, ESTADO DE SANTA CATARINA, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS,

CONSIDERANDO a denúncia formal de fls. 01/10 dos autos da Comissão Parlamentar Processante, constituída pela Resolução nº 45/2013 apresentada em face do Prefeito ROLF NICOLODELLI, com o objetivo de apurar a prática de atos que restaram caracterizados infrações político-administrativas, nos termos dos artigos 217 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Pomerode, e 4º., incisos VII, VIII e X, do Decreto-Lei 201/67, consistente em irregularidades na concessão de benefícios econômico ao imóvel de particulares, em detrimento a Lei 1225/95.

CONSIDERANDO a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito nº. 01/2013, e a Comissão Processante nº. 01/2013, a respeito dos fatos;

CONSIDERANDO que a denúncia foi acolhida e a Comissão Processante constituída através da Resolução no. 45/2013;

CONSIDERANDO a inexistência de medida judicial a impedir a expedição do presente decreto;

CONSIDERANDO que os consagrados princípios do contraditório e da ampla defesa

foram rigorosamente obedecidos, a Lei Orgânica, o Regimento Interno e o Decreto-Lei 201/67.

CONSIDERANDO que o Plenário da Câmara Municipal reconheceu comprovadas a materialidade dos fatos e a autoria;

CONSIDERANDO que na sessão extraordinária realizada nesta data, o Plenário da Câmara de Vereadores, por votação nominal, decidiu por 6 (seis) votos favoráveis e 3 (três) contrários, pela participação do Denunciado na concessão irregular do benefício econômico ao imóvel de NIVALDO RAMTHUN e CHRISTIANE BOSS RAMTHUN, em descumprimento a Lei número 1225/1995, por ausência de lei autorizativa, devido ao fato deste imóvel pertencer a pessoas físicas, por não atender a exigência de gerar empregos, e devido ao fato do imóvel ser destinado unicamente à locação.

CONSIDERANDO que na sessão extraordinária realizada nesta data, o Plenário da Câmara de Vereadores, por votação nominal, decidiu por 7 (sete) votos favoráveis e 2 (dois) contrários, que o Denunciado omitiu-se na defesa dos bens e rendas do Município, que foram utilizados de forma indevida, servindo à particulares com todos os serviços feitos com equipamentos, servidores, e recursos públicos.

CONSIDERANDO que na sessão extraordinária realizada nesta data, o Plenário da Câmara de Vereadores, por votação nominal, decidiu por 6 (seis) votos favoráveis e 3 (três) contrários, que o Denunciado procedeu de modo incompatível com a dignidade e o decoro no exercício do cargo de Prefeito Municipal de Pomerode.

CONSIDERANDO que na sessão extraordinária realizada nesta data, o Plenário da Câmara de Vereadores, por votação nominal, decidiu por maioria de 2/3 de seus membros, pela Declaração da Cassação do Mandato do Prefeito Rolf Nicolodelli;

DECRETA:

Artigo 1º. A partir de hoje, a cassação do mandato do Prefeito ROLF NICOLODELLI.

Artigo 2º. A vacância do cargo de Prefeito Municipal de Pomerode.

Artigo 3º. Publique-se na imprensa e comunique-se imediatamente o Juízo Eleitoral.

Artigo 4º. Convoque-se o Vice-Prefeito, Senhor Ricardo Campestrini, para imediatamente assumir e iniciar a titularidade do cargo de Prefeito do Município de Pomerode.

Artigo 5º. O presente decreto entra em vigor imediatamente após sua leitura em plenário, na data hoje.

Artigo 6º. Encaminhem-se cópias dos autos do processo ao Delegado de Polícia, Ministério Público e Juízo Eleitoral desta Comarca.

Câmara Municipal de Pomerode, aos quinze dias do mês de fevereiro de dois mil e quatorze.

Horst Lemke

Presidente

Claus Krahn

Vice Presidente

José Amarildo da Silva

1º Secretário

Rafael Pfuetzenreiter