



## CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

Protocolado em:

OF - 46/2018 15/02/2018 16:14

Referente ao documento DOCUMENTO EXTERNO nº 728/2017

**OFÍCIO nº OF - 46/2018**

Caxias do Sul, 15 de Fevereiro de 2018.

Ilmo. Sr.  
Vereador Edson da Rosa  
MD. Presidente da Comissão Processante  
Nesta.

No dia 11 de dezembro de 2017, Aladia Fortuna Peccin, Alexandro Pires de Souza, Aline Berenice Gonçalves Ferreira, Aline Fernanda Zilli, Augusto Cesar Alves da Silva, Camila Calegari de Blanco, Eleni Rosa Semeler, Elisabeth Teresa Bernardi Borges, Elisângela da Silva Ribas, Fernando José Ferreira Weber, Flávia Angelina Cislighi, Helenice Pereira dos Santos Mello, Janio Pereira Nunes, José Otílio Pretto, Luan Moraes da Luz, Luciano Balen, Luís Carlos Ferreira Júnior, Luiz Pizzetti, Marciano Correa da Silva, Marcos Wilson da Silva, Marinês Paternoster, Necimara de Quadros de Brito, Paloma Erthal, Rosemar da Silva Dias, Sérgio Antônio Cemin, Silvana Piccoli, Tatiana Furlan, Tatiana Trindade e Terezinha Tomazia da Silva Scheidt protocolaram, na Câmara de Vereadores de Caxias do Sul *"denúncia para apuração de infrações político-administrativas, com pedido de impeachment, em face do senhor Prefeito Municipal Daniel Antônio Guerra"*.

O pedido fundamenta-se em fatos que podem ser assim resumidos:

Item 1 da denúncia: Educação Infantil.

Descumprimento de decisão judicial em Ação Civil Pública quanto à reserva de vagas em estabelecimentos de educação infantil, que consiste na não disponibilização de vagas da rede escolar por período parcial, isto é, por períodos de apenas 4 (quatro) horas, em vez de período integral.

Famílias já contempladas com vagas, em execução de sentença coletiva, estariam sendo impedidas de realizar as matrículas.



Desestruturação do processo de contratação e remuneração dos educadores infantis, ocasionando greve da categoria.

Item 2 da denúncia: Cultura.

Descumprimento da Lei Municipal nº 6.967, de 30 de julho de 2009 (Financiarte), em razão de que apenas 18 projetos de 184 cadastrados foram contemplados (em torno de 10%), com investimento de recursos de menos de 0,3% (R\$ 600.000,00) do total de 1% da receita do ISSQN e do IPTU previsto em lei (art. 4º), considerando que a lei orçamentária previu, para o exercício de 2017, R\$ 2.468.798,55.

Descumprimento do disposto no inciso XII do artigo 30 da Lei Municipal nº 8.178, de 19 de dezembro de 2016 (Sistema Municipal de Cultura de Caxias do Sul), que estabelece como princípio orientador do Governo Municipal a ampliação progressiva de recursos aplicados na Cultura.

Emprego irregular de verbas ou rendas públicas de recursos financeiros do Sistema Municipal de Cultura.

Item 3 da denúncia: Saúde.

Descumprimento da Lei Municipal que trata do Conselho Municipal de Saúde, em relação ao programa de Terceirização do Posto de Atendimento 24 horas e do Programa UBS+, que deveriam ter sido aprovados previamente por aquele Conselho, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso VIII, da Lei Municipal nº 3.871, de 22 de setembro de 1992.

Descumprimento do art. 224 da Lei Orgânica do Município de Caxias do Sul, que prevê que o Conselho Municipal de Saúde será responsável pela formulação da política de saúde e saneamento básico do Município, com participação direta das entidades representativas de usuários, e do art. 225, inciso IV, que reforça a necessidade de gestão democrática das políticas públicas de saúde.

Descumprimento do disposto no art. 45 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), por não ter havido consulta da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

---

Descumprimento do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que autoriza a participação complementar somente quando as disponibilidades do SUS forem comprovadamente insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, e que, mesmo nesse caso, a participação complementar deve ser formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

### Item 4 da denúncia: Meio Ambiente. (COMDEMA)

Descumprimento do art. 4º da Lei Municipal nº 7.896, de 25 de novembro de 2014, que estabelece a composição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, pois não foi mantida a paridade obrigatória na composição do Conselho, sendo 13 entidades governamentais contra apenas 08 da sociedade civil organizada.

Descumprimento do art. 4º da Lei Municipal nº 7.896, de 25 de novembro de 2014, pois o representante das Associações de Recicladores, membro do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, foi excluído de sua composição, ao passo que representantes de entidades que não fazem parte do conselho tomaram posse como membros, o que pode levar à nulidade de todas as decisões do referido Conselho.

### Item 5 da denúncia: Meio Ambiente.(PMGIRS)

Descumprimento da Lei Municipal nº 8.183, de 21 de dezembro de 2016, que institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Caxias do Sul, em razão do não atendimento das metas definidas nos seus eixos temáticos no ano de 2017.

Descumprimento do prazo para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, até 31 de dezembro de 2017, data a partir da qual o Município não terá acesso a recursos da União, destinados ao setor.

### Item 6 da denúncia: Separação dos Poderes. (Câmara)

Prática de atos que importam no impedimento do regular funcionamento da Câmara Municipal, que consistiriam em práticas que prejudicam sua função de fiscalização.

Descumprimento da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara Municipal, ao não atentar que o Poder Legislativo é representado por seu Presidente e ao



## CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

---

nomear, por meio de Decreto, vereador para representar a Câmara Municipal na Comissão Especial de Ocupação da Maesa.

Item 7 da denúncia: Separação dos Poderes. (Vice-Prefeito)

Prática de atos privativos da Câmara Municipal, com o Chefe de Gabinete do denunciado comunicando a extinção do mandato do Vice-Prefeito, por meio do Ofício nº 131/2017, de 31 de março de 2017, sem que ele tenha sido declarado pelo Presidente da Câmara Municipal e a promoção, pelo Procurador-Geral do Município, de ação judicial declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito.

Expedição de ordem de serviço declarando ilegais e ineficazes todos os atos do Vice-Prefeito, inclusive os atos futuros.

Descumprimento de decisões judiciais garantindo o livre exercício do mandato do Vice-Prefeito.

Fundamentada a denúncia, ao final os denunciantes requereram seu recebimento, o afastamento do denunciado do cargo, a instauração de procedimento investigatório e a cassação do mandato do Prefeito Municipal de Caxias do Sul, Daniel Antônio Guerra.

A denúncia foi incluída na pauta da sessão imediata, na forma do disposto no art. 5º, inciso II, do Decreto-Lei nº 201/67, para ser lida e consultada a Câmara sobre seu recebimento.

Conforme os Anais da 127ª Sessão Ordinária da XVII Legislatura, a denúncia foi recebida por maioria de 18 (dezoito) votos favoráveis e 4 (quatro) votos contrários, passando-se, imediatamente, ao sorteio da Comissão Processante.

Foram sorteados os vereadores Edson Paulo Theodoro da Rosa, eleito presidente da Comissão Processante; Edio Elói Frizzo, eleito Relator, e Velocino Uez.

Notificado em 15 de dezembro de 2017, a notificação precisou ser refeita, em razão de decisão liminar proferida no mandado de segurança nº 9008375-49.2017.8.21.0010, da 2ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Caxias do Sul. A nova notificação foi encaminhada no dia 22 de dezembro de 2017, mas o prazo para a defesa foi suspenso até final de janeiro, por nova decisão liminar, proferida no mandado de segurança nº 9000035-82.2018.8.21.0010, também em tramitação na 2ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública



## CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

---

da Comarca de Caxias do Sul.

Retomado o prazo para a apresentação de defesa prévia, no dia 1º de fevereiro do corrente, o denunciado apresentou suas considerações tempestivamente, no dia 9 de fevereiro, na qual alegou, em apertada síntese:

Quanto ao item 1 da denúncia, após historiar os fatos, de 26 de agosto de 2013 a 16 de novembro de 2017, que não descumpriu a sentença coletiva e que desde o início se vem emvidando esforços para o cumprimento das determinações judiciais.

Que em 16 de novembro de 2017 foi feita uma reunião com o Ministério Público para esclarecer as medidas que estavam sendo tomadas e que a sentença coletiva não determinou que as vagas fossem para o turno integral, havendo já decisão judicial autorizando a inclusão de beneficiário em vaga de turno parcial.

Alega que as decisões liminares, ou já foram ou estão sendo cumpridas, e que em alguns casos foi feito pedido de diligência em face de inconsistências ou ausência de informações nas execuções de sentença.

Quanto ao item 2 da denúncia, sustenta que o atraso no repasse dos recursos do Financiarte decorreu do sequestro de valores públicos relacionados ao "caso Magnabosco", bem como das modificações promovidas pela Lei nº 13.019/17 (lei federal).

Aponta a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09, que violaria a separação de poderes e vincularia receita de impostos municipais ao financiamento de programa de apoio à Cultura, contrariamente ao disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual, tendo sido deferida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70076178847, suspendendo os efeitos do mencionado dispositivo legal.

Quanto ao item 3 da denúncia, alega não ter havido descumprimento da legislação pertinente, uma vez que deu impulso às propostas com o chamamento público e à qualificação das Organizações Sociais contando com a aprovação do Conselho Municipal de Saúde, o que não ocorreu, tendo acatado sua decisão.

Quanto ao item 4 da denúncia, sustenta não ter havido interferência indevida na composição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, pois ao denunciado cabe nomear os indicados, não podendo exigir das entidades que elas promovam as indicações, e todos os indicados pelas entidades foram nomeados.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

---

Sustenta que havia rodízio entre as entidades ecológicas, bem como entre os representantes dos recicladores, e que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caxias do Sul mudou o nome para Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares de Caxias do Sul, juntando atas do COMDEMA com o intuito de comprovar o alegado.

Quanto ao item 5 da denúncia, argumenta que a Administração anterior escolheu providenciar o Plano Municipal de Saneamento Básico, ficando sua implementação para a atual gestão, prevista a revisão deste apenas em junho de 2018.

Também sustenta que as metas de 2016 não foram cumpridas pela Administração anterior, e que no orçamento para 2017 não foram previstos recursos para algumas delas.

Junta documentos e afirma ter demonstrado preocupação com os recicladores, com projetos que vão além do PMGIRS, mencionando o concurso "Mais Bela e Mais Belo Recicladores" como exemplo.

Quanto ao item 6 da denúncia, aponta que nenhum dos fatos nele narrados tem o potencial de impedir o regular funcionamento da Câmara Municipal.

Cita a Lei Orgânica Municipal, que faculta o convite ao Prefeito Municipal e prevê a convocação de Secretários para a prestação de esclarecimentos, e que crime de responsabilidade que pode ensejar a cassação do mandato é apenas a recusa de resposta a pedido de informação por escrito, no prazo de trinta dias, ou quando a informação for falsa, sendo que, mesmo assim, o julgamento da ilicitude de tais atos seria de competência privativa do Poder Judiciário.

Alega que a competência para a criação de conselhos é privativa do Prefeito Municipal, que, no uso dela, no caso da nomeação do Vereador Francisco Guerra para a Comissão da Maesa, determinou quem seria o representante da Câmara, e que, diante da polêmica criada, o decreto foi revogado, sanando-se qualquer vício. Afirma, ainda, que, de toda forma, a indicação era para representar o Poder Executivo perante o Poder Legislativo.

Quanto ao item 7 da denúncia, afirma não ter tentado cassar o mandato do Vice-Prefeito, e que as decisões judiciais o excluíram do polo passivo da demanda proposta pelo Sr. Ricardo Fabris de Abreu, além do que foi o denunciado quem praticou o ato mencionado na denúncia.

Atesta não ter havido ilegalidade na determinação de anular ordem de serviço do Vice-



## CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

---

Prefeito, pois este não tem competência para a expedição de atos normativos e que nunca faltou com o decoro no cargo.

Ao final, requereu o arquivamento da denúncia, com fundamento no art. 5º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201/67, apresentado com testemunhas, os senhores, Darcy Ribeiro, Fernando Vivian, Deyse Piovesan, Leonardo da Rocha de Souza, Júlio Cesar Freitas, Luiz Eduardo Caetano, Patrícia Rasia, Marina Matiello e Joelmir da Silva Netto.

Feito o relato dos principais fatos do processo, com relação à denúncia verifica-se, em uma análise prévia, que os fatos nela narrados podem configurar, em tese, infrações político-administrativas, além de crimes de responsabilidade.

Em suas considerações iniciais, o denunciado pondera que apenas os atos que representam infrações político-administrativas podem ser objeto do presente processo, uma vez que o conhecimento e julgamento dos "crimes de responsabilidade" (assim entendidos os crimes que, na terminologia do Decreto-Lei nº 201/67, são crimes comuns funcionais, isto é, os crimes do art. 1º, cometidos em razão do cargo) e dos atos de improbidade administrativa seriam de competência do Poder Judiciário.

Ocorre que o art. 85 da Constituição Federal, apesar de se referir aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, é o fundamento e o modelo para o julgamento, pelos parlamentos, das infrações político-administrativas de todos os agentes políticos nacionais, sejam eles federais, estaduais, distritais ou municipais.

A norma constitucional esclarece que são "*crimes de responsabilidade*" (ou infrações político-administrativas<sup>1</sup>) não apenas aqueles listados pelas leis especiais, mas quaisquer atos que "*atentem contra a Constituição Federal*", trazendo, a seguir, um rol mínimo de atos que configurariam tais "crimes" (infrações político-administrativas): atos que atentem contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes constitucionais, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a probidade na administração e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Assim sendo, a partir da norma que se pode extrair do texto constitucional, é de se concluir que o rol das infrações político-administrativas previstas nos incisos I a X do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67, que é anterior à Constituição de 1988, é apenas representativo das condutas que podem culminar na cassação do mandato dos agentes políticos municipais, mas eles não excluem aquelas condutas mencionadas na lei maior, o que é reforçado, ademais, pelo inciso X daquele artigo, que considera infrações político-administrativas quaisquer condutas incompatíveis com a dignidade e o decoro do cargo, conceitos jurídicos indeterminados, cujo preenchimento deve ser buscado no texto constitucional e submetido a critérios políticos.



Por outro lado, de acordo com o princípio da substanciação, que encontra fundamento na parêmia latina *iura novit curia* (o juiz conhece o direito), o autor da ação (seja ela civil, penal ou administrativa) tem a obrigação de descrever os fatos substancialmente relevantes e apresentar os fundamentos jurídicos do pedido, mas o julgador não está a eles vinculado, pois sua ligação se dá apenas com os fatos apresentados, não com os fundamentos invocados, podendo adotar enquadramento jurídico diverso.

É desimportante, assim, o enquadramento legal dado pelos denunciantes aos fatos da denúncia, não se configurando tal questão fundamento suficiente para o arquivamento desta.

Quanto aos demais elementos trazidos pela defesa, após sua análise, em contraste com os fatos descritos na denúncia, é de se concluir que, neste momento, não são suficientes para se formar um juízo seguro e definitivo pelo arquivamento, merecendo uma análise mais aprofundada.

Como bem pontuado pela defesa prévia, a similitude do processo de cassação de mandato de prefeitos municipais com os processos administrativos disciplinares, e destes com o processo penal, atrai, a princípio, o exame da justa causa para avaliar se é caso de prosseguimento ou de rejeição (no caso, arquivamento) da denúncia.

A justa causa consiste, todavia, diferentemente do afirmado pelo denunciado, não na certeza da autoria e na prova da materialidade dos fatos, mas em um conjunto mínimo sobre a existência dos fatos e os indícios de autoria. Ou seja, para a existência de justa causa basta que os fatos existam, tenham potencial caráter ilícito e possam ser imputados ao denunciado.

Neste sentido:

*RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. (...) Há falta de justa causa para a ação penal apenas diante da inexistência de indícios mínimos de autoria e materialidade, a tornar injustificável a instauração da ação penal (...) (Recurso em Sentido Estrito Nº 70076098177, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Julio Cesar Finger, Julgado em 08/02/2018)*

Ou seja, não se trata de um juízo de certeza, mas de probabilidade fundada no caráter ilícito dos fatos e de sua autoria.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

Em conclusão, no processo de impedimento por crime de responsabilidade ou infrações político-administrativas compete ao Poder Legislativo dar a palavra final sobre a subsunção dos fatos narrados na denúncia aos tipos legalmente previstos, uma vez ultrapassado o juízo de admissibilidade (art. 5º, inciso II, do Decreto-Lei nº 201/67).

Por tais razões, verificado que os fatos estão devidamente descritos, com indicação suficiente da materialidade e dos indícios da autoria, havendo plausibilidade na denúncia e atendimento aos requisitos legais necessários para que se dê prosseguimento ao processo de *impeachment*, com fundamento nos incisos I, VI, VII, VIII e X do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67, opina-se pelo prosseguimento da denúncia para apuração da responsabilidade do denunciado, em razão das imputações que lhe foram atribuídas, quais sejam:

1. Descumprimento de decisão judicial quanto à reserva de vagas em estabelecimentos de educação infantil;

2. Descumprimento da Lei Municipal nº 6.967, de 30 de julho de 2009 (Financiarte), não repasse dos recursos previstos na lei orçamentária para aquela finalidade e emprego irregular de verbas ou rendas públicas de recursos financeiros do Sistema Municipal de Cultura;

3. Descumprimento das leis municipais que estabelecem o caráter deliberativo e vinculatório das decisões do Conselho Municipal de Saúde, não consultado por ocasião do lançamento do Programa UBS+ e de Terceirização do Posto de Atendimento 24 horas, e descumprimento das leis federais que tratam da participação complementar no Sistema Único de Saúde;

4. Descumprimento do art. 4º da Lei Municipal nº 7.896, de 25 de novembro de 2014, quanto à composição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, excluindo de sua composição entidade que dele participa e incluindo entidades não participantes;

5. Não atendimento das metas definidas na Lei Municipal nº 8.183, de 21 de dezembro de 2016 (PMGIRS), e não elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico que dá acesso a recursos da União;

6. Prática de atos que importam no impedimento do regular funcionamento da Câmara Municipal; e

7. Não observância da competência da Câmara Municipal e do seu Presidente para declarar a extinção dos mandatos dos agentes políticos municipais, e possível descumprimento de ordens



## CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

---

judiciais.

É o relatório, que se submete à apreciação da Comissão Processante, para instruir o parecer.

**VEREADOR EDIO ELÓI FRIZZO**  
Relator da Comissão Processante