

## DENÚNCIA

Que apresenta Ricardo Fabris de Abreu, Servidor Público Federal, licenciado para o exercício do cargo eletivo de Vice-Prefeito Municipal de Caxias do Sul, ao

**Exm° Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores**  
**Vereador Felipe Gremelmaier**  
**Caxias do Sul, RS**

Senhor Presidente:

Serve o presente para apresentar denúncia por infrações político-administrativas, crime de responsabilidade e ato de improbidade, em tese do Exm° Prefeito Municipal, Sr. Daniel Antônio Guerra, que faço amparado no Decreto-lei n° 201/67 e, supletivamente, na Lei Orgânica deste Município, consoante a seguir arrazoadado.

### FUNDAMENTAÇÃO FÁTICA E LEGAL

É de conhecimento público e notório que, em 6 de março de 2017, manifestei a V. Ex<sup>a</sup> intenção de renunciar ao mandato de Vice-Prefeito Municipal, e que, em 21 de março, reconsiderarei o pedido, tendo sido acatada esta última manifestação de vontade e o expediente arquivado, conforme os documentos 1 a 5.

Contrariado, o Sr. Prefeito reagiu de maneira inapropriada. Mandou seu Chefe de Gabinete comunicar a extinção do mandato do Vice-Prefeito, por meio do Ofício n° 131/2017, de 31 de março de 2017 e, também, mandou o Procurador-Geral do



Município promover ação judicial declaratória da extinção do mandato do Vice-Prefeito, conforme os documentos 6 a 22.

Estes dois atos atentam contra o Poder Legislativo, a quem compete, privativamente, apreciar os requerimentos dessa natureza feitos; contra o livre exercício do mandato político do Vice-Prefeito, segunda maior autoridade do Poder Executivo local; e ferem a Lei Orgânica, sendo oportuno transcrever os seus seguintes dispositivos (sublinhado):

Art. 62 da LOM: Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes atribuições, dentre outras: VII - conhecer da renúncia do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.

Art. 99 da LOM: Importarão em responsabilidade os atos do Prefeito ou do Vice-Prefeito que atentarem contra as Constituições Federal, Estadual, a Lei Orgânica e:

I - o livre exercício dos Poderes constituídos;

II - o exercício dos direitos individuais, políticos e sociais;

(...)

V - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

O acima referido ofício nº 131/2017 tem o seguinte teor: "... **configurou-se a extinção do mandato. Diante disso, comunico-lhe que não poderá mais, a contar de 1º de abril de 2017, exercer as atribuições até então conferidas**". (documento 10)

Por sua vez, a acima referida ação judicial declaratória da extinção do mandato do Vice-Prefeito, que foi distribuída na 2ª vara Cível da Fazenda Pública em 06 de abril de 2017, sob o nº 9002062-72.2017.8.21.0010, possui o seguinte objeto, conforme documentos 19 e 20:

"Diante do que foi exposto, requer [O Município]:

a) seja deferida, liminarmente, a tutela de urgência, para o fim de declarar perfectibilizada a renúncia, com **afastamento do demandado do cargo eletivo** ou, alternativamente, para que **fique impedido de exercer as funções do cargo de vice-prefeito** ou, ainda, para restringi-las em relação a atos que possam assegurar direito subjetivo a outrem, até o trânsito em julgado da ação;"

A tentativa não vingou. "Indefiro os pedidos liminares", decidiu o Juízo da 2ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Caxias do Sul, em 07 de abril de 2017, sob o fundamento, em suma, que "... **a Administração Pública não dispõe de autonomia da vontade, porque está adstrita ao cumprimento da vontade da lei**", conforme documentos 23 e 24.

Posteriormente, em 22 de julho de 2017, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul exarou parecer opinando pela improcedência da Ação ajuizada, ressaltando-se os seguintes trechos:

"Desta forma, não pode ser considerado ter havido o recebimento formal da renúncia pelo presidente da Câmara de Vereadores local. Entretanto, mesmo que assim não fosse, **entende o Ministério Público plenamente possível a retratação do ato de renúncia pelo vice-prefeito**, uma vez que este comunicou sua intenção com o estabelecimento de data futura para o ato e, anteriormente à sua implementação, retratou-se, ou seja, antes mesmo daquele produzir seus efeitos. Registre-se que deve prevalecer a interpretação sobre a real manifestação de vontade, além do respeito à vontade popular expressada na eleição.

(...)

Portanto, tem-se como válido o ato praticado pelo vice-prefeito municipal, através do qual se retratou de renúncia prevista para data futura, **não havendo como dar guarida à pretensão do Município de obter a declaração de extinção do**

**mandato do vice-prefeito.** Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO opina pela improcedência dos pedidos". (documentos 32 e 34)

Ou seja, o denunciado pretendia, claramente, com o ofício expedido e o ajuizamento desse processo, **intrometendo-se no livre funcionamento da Câmara de Vereadores**, afastar o Vice-Prefeito, impedi-lo de exercer seu cargo e restringir a sua atuação, atos ilegais e infracionais na forma dos antes referidos dispositivos da nossa Lei Orgânica e, também do Decreto-lei nº 201/67, como a seguir se transcrevem:

Da Lei Orgânica:

Art. 62. Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes atribuições, dentre outras: VII - conhecer da renúncia do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.

Art. 99. Importarão em responsabilidade os atos do Prefeito ou do Vice-Prefeito que atentarem contra as Constituições Federal, Estadual, a Lei Orgânica e:

I - o livre exercício dos Poderes constituídos;

II - o exercício dos direitos individuais, políticos e sociais;

V - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Do Decreto Lei nº 201/67:

Art. 1º. São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

Art. 4º. São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitir-se na sua prática;

X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Novamente contrariado, mais uma vez o Sr. Prefeito reagiu de maneira inapropriada, e, sob o argumento de anular uma ordem de serviço do Vice-Prefeito, praticou seu terceiro ato passível de sanção político-administrativa. Expediu a ORDEM DE SERVIÇO Nº 003/2017, de 13 de abril de 2017, que diz:

"Todas as secretarias, fundações e autarquias deverão emitir uma ordem de serviço interna para seus servidores e/ou CCs com os seguintes dizeres:

**A Ordem de Serviço nº 01/2017 de 11 de abril de 2017, expedida pelo Sr. Ricardo Fabris de Abreu é nula, tornando-se sem efeito quaisquer de seus atos.**

**Da mesma forma, todo e qualquer expediente emitido pelo Sr. Fabris não tem eficácia e valor legal, devendo ser desconsiderado,** tendo por fundamento o art. 31 do Decreto nº 18.713 de 22 de março de 2017. Registre-se, comunique-se e cumpra-se. Gabinete do Prefeito, em 13 de abril de 2017". Daniel Guerra, Prefeito Municipal. (documento 38)

Ou seja, impedido pelo Poder Judiciário de cassar o mandato do Vice-Prefeito, o denunciado apressou-se então em declarar que todos os atos daquele são ilegais e ineficazes, inclusive, como se conclui da leitura da ordem, os atos futuros, como se isso fosse possível. É, com a devida vênia, atitude indigna do cargo e que se esperaria de um déspota, talvez de um celerado, jamais do Prefeito Municipal de Caxias do Sul.

Observe V. Ex<sup>a</sup> que a ordem de serviço nº 1/2017 (doc. 37) do Vice-Prefeito, que foi atacada, é muito singela. Trata tão somente da presença do Vice-Prefeito nas operações de segurança realizadas pela Guarda Municipal, uma prática que se

revela mais que necessária diante de recentes acontecimentos que não convém tratar nesta ocasião. Entretanto, serviu de oportunidade e plataforma para que o Prefeito, por via oblíqua e maliciosa, ignorasse a lei e a decisão judicial e lograsse êxito em afastar o Vice, como se conclui com esta breve análise semântica:

DO OFÍCIO DO GABINETE DO PREFEITO: comunico-lhe que **não poderá mais exercer as atribuições** até então conferidas a contar de 1º de abril de 2017. (documento 10)

DO PEDIDO JUDICIAL: para que **fique impedido de exercer as funções do cargo de vice-prefeito** ou, ainda, para restringi-las em relação a atos que possam assegurar direito subjetivo a outrem. (documento 20)

DA ORDEM DE SERVIÇO DO PREFEITO: tornando-se sem efeito quaisquer de seus atos (...) **todo e qualquer expediente emitido pelo Sr. Fabris não tem eficácia e valor legal**, devendo ser desconsiderado. (documento 38)

Por óbvio, tratam-se de três sucessivos atos ilegais com um único intento, o de excluir o Vice-Prefeito do seu ofício e da administração do Município, o que não se pode tolerar ou admitir em qualquer hipótese fora da previsão da lei.

Indecoroso e indigno é também o ato do denunciado que mandou seu Chefe de Gabinete comunicar o Vice-Prefeito que deveria desocupar seu Gabinete, por meio do Ofício nº 133/2017, de 3 de abril de 2017, que tem o seguinte teor: "... vimos notificá-lo que, num prazo de 24 horas, **sejam retirados seus pertences pessoais e as salas desocupadas**. Não havendo cumprimento no prazo estipulado, comunicamos a Vossa Senhoria que **disponibilizaremos seus pertences na portaria principal** deste Centro Administrativo". (documento 45)

Transcreve-se, novamente, o Art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67: São infrações político-administrativas dos Prefeitos

Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Ao Prefeito não cabe e, muito menos, compete designar seu substituto e sucessor ou interferir na liberdade política constitucional e nas competências legais do Vice-Prefeito. Ambos são mandatários eleitos com o mesmo número de votos, neste caso 148.501 votos, detentores entre si de uma relação de representação e não de subordinação. O Vice-Prefeito também é Prefeito, embora com exercício limitado aos períodos de afastamento, impedimento, falta ou ausência do Prefeito, competindo-lhe, enquanto tal exercício não ocorre, exercer livremente seu papel constitucional, consubstanciado na autoridade eleita no poder de polícia administrativa e no inviolável poder-dever de fiscalização da administração pública direta e indireta, durante todo o período do mandato.

Neste Município, a Lei Orgânica, por meio da **LEI COMPLEMENTAR Nº 321, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2008**, dispõe claramente que o Vice-Prefeito é também Chefe de Governo e que tem competências bem definidas, como se ilustra a seguir:

Art. 4º. O Poder Executivo Municipal constitui um sistema organizacional permanente, composto da **Chefia de Governo, entendida como Prefeito e Vice-Prefeito**, e das Secretarias e órgãos equiparados integrantes da Administração Direta, bem como de entidades da administração indireta, integrados segundo as áreas e setores de atividades relativas às metas e objetivos que devem atingir e orientados para o alcance da eficiência, eficácia e efetividade das suas ações.

Art. 7º. A **estrutura organizacional básica do Poder Executivo Municipal** compreende:

(...)

1 - Prefeito do Município.

1.1 - Gabinete do Prefeito:

(...)

1.2 - Gabinete do Vice-Prefeito.

**Art. 29. O Gabinete do Vice-Prefeito tem por finalidade prestar assessoria ao Vice-Prefeito em assuntos da administração pública municipal.**

**Art. 30. Ao Gabinete do Vice-Prefeito compete:**

I - receber, estudar e triar o expediente encaminhando ao Vice-Prefeito;

II - prover meios administrativos necessários à atuação e à **execução de outros serviços determinados pelo Vice-Prefeito;**

III - transmitir e controlar as **ordens emanadas pelo Vice-Prefeito**, para a execução de objetivos comuns ao Programa de Governo;

IV - planejar, organizar e coordenar as atividades inerentes ao gabinete do Vice-Prefeito em relação aos **compromissos, recepção, estudo**, e triagem do expediente recebido e expedido;

V - assessorar o Vice-Prefeito nas suas relações com os vários setores da comunidade, como no **atendimento a munícipes, associações de bairros, lideranças comunitárias, federações, parlamentares, autoridades, dirigentes e outros órgãos oficiais;** e

VI - outras competências correlatas que forem atribuídas ao Gabinete do Vice-Prefeito, mediante Decreto.

Note-se que o Decreto nº 18.713/2017 (documento 39) invocado pelo Prefeito apenas lhe faculta designar o Vice para representá-lo em solenidades. Não autoriza a expedição de ordem de serviço manifestamente ilegal, como erroneamente consta desse documento (38).

E, nada obstante **esse extenso rol de competências do Vice-Prefeito**, que somente podem ser ampliadas mediante Decreto, nunca reduzidas, **o Prefeito Municipal, já na altura do nono**

mês do mandato, nega-se a prover condições mínimas de trabalho para o Vice-Prefeito que, hoje, trabalha sem estrutura administrativa, sequer pessoal tem com exceção de uma estagiária, chegando-se à mesquinhez de ter sido em determinado momento privado de telefone celular funcional, linha telefônica com acesso externo e iluminação natural em seu gabinete. Não dispõe de veículo de representação ou mesmo uma vaga privativa para estacionamento do seu carro particular. Optou por não receber subsídio do Município, e, ironicamente, se vê forçado a tirar recursos do próprio bolso até para o seu transporte a compromissos oficiais. Sofre assédio de baixa categoria e, como já referido, teve ferido o seu direito constitucional de livre exercício do mandato para o qual foi eleito. Um constrangimento para a cidade, desrespeito institucional e vergonha para o serviço público, o que já ensejou pedido de providências ao Ministério Público Estadual, por meio do Ofício nº 162/2017, de 2 de agosto de 2017. (docs. 40 a 42)

Releva que compete privativamente ao Prefeito, na forma dos Arts. 94, XII e 105, II, alíneas "a" e "b", da Lei Orgânica, a seguir transcritos, prover a estrutura administrativa e de pessoal necessária ao desempenho do cargo do Vice-Prefeito, e aqui reside o **quarto ato ilegal**, este nitidamente **OMISSIVO**.

Art. 94. Compete privativamente ao Prefeito:

XII - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

Art. 105. Os atos administrativos de competência do Prefeito deverão ser expedidos com obediência às seguintes normas:

II - portaria, nos seguintes casos:

a) provimento e vacância dos cargos públicos e demais atos de efeitos individuais;

b) lotação e relotação nos quadros de pessoal;

A omissão do Prefeito restou clara na ausência de resposta à proposição protocolada em 16 de maio de 2017 (documentos 43 e 44) que **pedia uma estrutura mínima de Gabinete ao Vice-Prefeito**, sem o que não é possível realizar o seu trabalho a contento.

Repisa-se que na forma do Decreto-Lei nº 201/67, Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: **X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.**

Por fim, cumpre-me denunciar também a ocorrência de **ato de improbidade**, consubstanciado na negativa, em responder ou fazer responder, o memorando nº 114/2017 do Gabinete do Vice-Prefeito de 6 de junho de 2017, que faz remissão a 43 (quarenta e três) expedientes contendo diversos assuntos relevantes ao Município e à administração em curso, tais como: ponto dos servidores, tarifa de transporte urbano, uso viaturas, guarda municipal, atuação de procuradores, pedidos de informações, aeroporto municipal, festa da uva, patrulha ambiental, registro de ponto dos médicos, processo "Magnabosco", conselhos municipais e diversas sindicâncias, tudo conforme documentos 46 a 48.

O referido memorando (documento 46) alerta o Prefeito do risco de caracterização, em tese, de crime de responsabilidade e ato de improbidade, mas, foi ignorado. Ademais, houve, novamente, descumprimento da Lei Orgânica, cujo Art. 94 dispõe:

Art. 94. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XVII - decidir sobre os requerimentos, reclamações ou representações que lhe forem dirigidas;

Ainda, houve descumprimento da Lei nº 12.527/2011, de **acesso à informação**, cujos arts. 6º e 7º dispõem:

Art. 6º. Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;

Art. 7º. O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

(...)

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos.

#### RAZÕES FINAIS

Senhor Presidente, as questões relativas aos crimes de responsabilidade e às infrações político-administrativas imputadas ao Prefeito, e o procedimento para seu afastamento e apuração são da competência privativa da União, que regulamentou a matéria através do antes referido Decreto-lei 201/67, não podendo a Lei Orgânica do Município dispor sobre a matéria de forma diversa, sob pena de inconstitucionalidade, apesar das dúvidas quanto à forma de sua aplicabilidade após a

promulgação da Constituição Federal de 1988. Os artigos 4º e 5º dispõem, especificamente, sobre as infrações político-administrativas, cabendo àquele (art. 4º) relacionar hipóteses de infrações, de forma apenas exemplificativa, sem exaurir qualquer outra hipótese ocorrente e, a este (art. 5º), determinar o procedimento que deve ser seguido pela Câmara de Vereadores, quando do julgamento político do Prefeito. O procedimento é formal e assemelhando, por princípio constitucional de simetria, ao do "impeachment" de Presidente da República.

Segundo a lição do celebrado Hely Lopes Meirelles:

"O processo e o julgamento das infrações político-administrativas competem exclusivamente à Câmara de Vereadores, na forma prevista na lei municipal pertinente, e os trâmites da acusação e da defesa devem atender não só aos preceitos das normas pertinentes, como as disposições regimentais da corporação, para validade da deliberação do plenário. Trata-se de um processo político-administrativo (e não legislativo), de natureza parajudicial e de caráter punitivo, por isso mesmo sujeito aos rigores formais legais e à garantia de ampla defesa. É processo autônomo e independente da ação penal do crime de responsabilidade, mas vinculado (e não discricionário) às normas municipais correspondentes e ao regimento da Câmara quanto à tramitação e aos motivos ensejadores da cassação do mandato do acusado, pelo quê se torna passível de controle judicial sob esses dois aspectos, ou seja, quanto à regularidade do procedimento e à existência dos motivos". (MEIRELLES, Direito Administrativo, 2006, p. 768-769)

É inadmissível, por ferir os princípios da legalidade e impessoalidade que devem reger a administração pública, o denunciado, de maneira imatura, isolar-se da população, ouvir suas demandas somente por meio de interlocutores adestrados, e

prossequir transferindo à relação institucional com o Vice-Prefeito, que elegeu como principal desafeto, o seu inconformismo com a realidade do Município, diversa daquela idealizada durante a campanha política e impossível de alterar por decretos ou notas oficiais.

#### REQUERIMENTOS

São estes, Senhor Presidente, os fundamentos fáticos e legais postos à análise de V. Ex<sup>a</sup> e da Câmara de Vereadores, diante dos quais requeiro:

**A)** O recebimento desta peça, composta dos preteritamente relatados cinco atos ilegais imputados ao Sr. Prefeito Municipal Daniel Antônio Guerra, quais sejam, em suma:

**1)** Mandou, à revelia da lei e interferindo na competência da Câmara de Vereadores, seu Chefe de Gabinete comunicar a extinção do mandato do Vice-Prefeito e, faltando com o decoro, mandou que este desocupasse o seu gabinete, sob pena de ter seus pertences colocados na portaria da Prefeitura;

**2)** Mandou, à revelia da lei e interferindo na competência privativa da Câmara de Vereadores, o Procurador-Geral do Município, promover ação judicial declaratória da extinção do mandato do Vice-Prefeito;

**3)** Expediu, contrariamente à lei e descumprindo ordem judicial exarada na referida ação judicial, a ordem de serviço nº 003/2017, de 13 de abril de 2017, declarando a ineficácia e nulidade de qualquer ato do Vice-Prefeito;

**4)** Omitiu-se, de forma indecorosa e ilegal, em prover a estrutura administrativa, física e de pessoal, necessária e indispensável ao exercício do cargo de Vice-Prefeito, como lhe compete privativamente fazer;

5) Omitiu-se, de maneira ilegal e improba, em responder ou fazer responder o memorando nº 114/2017 do Vice-Prefeito, de 6 de junho de 2017, que faz remissão a 43 (quarenta e três) expedientes, por sua vez veiculando diversos assuntos relevantes ao Município e à administração em curso.

Fatos que, individualmente ou conjugados, também tipificam impedimento ao livre exercício dos direitos políticos e sociais do Vice-Prefeito eleito.

B) Recebida a denúncia, a tramitação nos moldes do Art. 5º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 e, supletivamente, dos Arts. 99 e 100 da Lei Orgânica do Município de Caxias do Sul, além do Regimento Interno da Câmara de Vereadores no que couber e não contrariar os dispositivos ora referidos, culminando na aplicação de qualquer medida ou sanção aplicável ao Prefeito Municipal, Sr. Daniel Antônio Guerra, especialmente a cassação do seu mandato.

Este documento contém 14 páginas e está instruído com 48 (quarenta e oito) documentos, numerados e rubricados.

É a denúncia que ofereço a V. Ex<sup>a</sup> e o pedido que faço a essa Egrégia Câmara.

Respeitosamente,



Ricardo Fabris de Abreu,

Eleitor 0045 5175 0434