



Referente ao DOCUMENTO EXTERNO nº 2/2024

PARECER ASSESSORIA JURÍDICA P-AJP 1/2024
PRESIDÊNCIA nº

referente ao documento do Senhor Ricardo Fabris de Abreu, encaminhando denúncia e pedido de providências, inclusive de cassação ao Prefeito Adiló Didomênico (impeachment)

Senhora Presidente:

Relatório

1. Ricardo Fabris de Abreu apresentou *“denúncia e pedido de providências, inclusive de cassação do mandado (impeachment) sendo denunciado o prefeito municipal Sr. Adiló Didomênico”*, requerendo, ao final, o recebimento e distribuição *“aos demais vereadores(as), especialmente aos integrantes da Comissão Processante a ser formada, para que deliberem”*:

a) *“realizar a análise de todos os contratos atinentes a terceirização dos serviços de saúde do Município, que envolvam organizações sociais e outras entidades contratadas (...), especialmente e imediatamente, neste caso, do INSTITUTO IDEAS”*;

b) *“requerer oportunamente ao Ministério do Trabalho”* que *“realize inspeção em todas as unidades de saúde terceirizadas e que utilizam mão-de-obra contratada, para que apure o cumprimento da legislação trabalhista”*;

c) *“a comissão apure se o prefeito denunciado descumpriu a CF/88 (art. 199, §1º), a Lei 8080/90 (arts. 24 a 26), a lei de licitações e contratos 8666 e a Lei Municipal 7854/2014”*;

d) *“a Comissão apure se o prefeito denunciado incorreu em improbidade administrativa, nos moldes da legislação já referida e do supracitado DL 201/1967”*; e

e) *“ao final, constatando-se motivo legal, a cassação do mandato do prefeito-denunciado, por meio de decreto legislativo”*.

2. Os pedidos acima mencionados fundamentam-se, resumidamente, no seguinte:

a) no dia 28.12.23, o Município de Caxias do Sul contratou o Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde - IDEAS, para atendimento do serviço materno-infantil no âmbito do Sistema Único de Saúde.

b) o IDEAS está sendo investigado pelo Ministério Público em diferentes unidades da federação, em razão de denúncias de irregularidades

c) não foi dada a devida publicidade ao processo de contratação do IDEAS

d) a terceirização do serviço público de saúde é polêmica e inconstitucional, somente



admitindo-se a participação de instituições privadas de forma complementar, e só se admite a terceirização de atividades-meio, tais como limpeza, vigilância, entre outros em que não exista a transferência da gestão operacional.

e) não houve participação do Conselho Municipal de Saúde.

3. Na data de 8.1.24, o denunciante apresentou “*emenda à denúncia e pedido de providências*” alegando “*fatos novos*” e “*acréscimo de fundamentação fática e legal ao requerimento original*”, requerendo, ao final:

a) “*que esta emenda à denúncia DE 2/2024 seja recebida e distribuída aos demais vereadores(as), especialmente aos integrantes da Comissão Processante a ser formada*”;

b) a convocação de “*sessão extraordinária para data breve, visando a votação da admissibilidade da denúncia e abertura ou não do processo investigatório*”; e

c) “*após a leitura da denúncia e previamente à votação de admissibilidade, sejam ouvidos pelo plenário e inquiridos Eduardo Trindade, Presidente do CREMERS, e Maria Malu Lima, membro do CMS, para que prestem todos os esclarecimentos que ainda se fizerem necessários para o convencimento dos vereadores da relevância do caso ora tratado*”;

4. A emenda vem fundamentada nos seguintes argumentos:

a) “*os documentos requeridos*” pelo denunciante, relativamente ao processo de contratação do Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde - IDEAS “*nunca existiram*” e “*horas após o protocolo da denúncia*” foi publicada no Diário Oficial do Município “*a súmula do contrato administrativo 2024/9*”, para contratação emergencial por dispensa de licitação da citada Organização Social;

b) “*não se trata de contratação emergencial, já que o impasse e a informação que o Hospital Pompeia cessaria o atendimento materno-infantil pelo SUS já é de conhecimento do prefeito-denunciado desde o início do seu mandato*”;

c) só é admissível a dispensa de licitação para “*aquisição dos bens necessários ao atendimento de situação emergencial*”, o que não teria ocorrido no caso;

d) o denunciado teria, assim, agido em descompasso com o decoro do cargo.

5. Este é, resumidamente, o pedido, incluído o aditamento. Análise.

Fundamentos legais

6. Art. 5º, II, do Decreto-Lei nº 201/1967;

7. Mandado de Segurança nº 21.623/DF, STF;

8. Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso Tribunal Constitucional vs. Peru.

Análise Jurídica

Sobre a denúncia



9. Segundo Paulo Brossard, “o impeachment é um processo de feições judiciais, que ao se emancipar do processo criminal dele conservou, contudo, as formalidades e o estilo” (O impeachment. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1992, p.188).

10. No Mandado de Segurança nº 21.623/DF, relator o Ministro Carlos Velloso, há menção ao fato de o Supremo Tribunal Federal ter reconhecido o caráter “político-criminal” do processo de impedimento, e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Tribunal Constitucional vs. Peru, julgou ser devida a extensão das garantias do devido processo legal, inclusive garantias penais, aos processos de *impeachment*.

11. Assim, ainda que o processo de cassação de mandato tenha feições políticas, e sua pena também seja de natureza política, o processo deve observar as garantias do direito repressivo/disciplinar, sendo necessário avaliar dois requisitos típicos da denúncia criminal, quais sejam:

- a) a caracterização da prática de fato aparentemente ilícito; e
- b) a justa causa.

12. Quanto ao fato punível (fato aparentemente ilícito), Aury Lopes Jr (Direito Processual Penal, 17ª ed., Saraiva, 2020) afirma que toda acusação “*deve demonstrar a tipicidade aparente da conduta*” (p.338), sob pena de indeferimento por inépcia.

13. Isso quer dizer que, embora a denúncia à Câmara Municipal contra prefeitos e vereadores por infrações político-administrativas seja um instrumento de cidadania, o que dispensa conhecimentos técnicos e capacidade postulatória específica, nem por isso ela dispensa uma articulação minimamente coerente entre os fatos alegadamente ilícitos e sua relação com uma ação ou omissão culpável da autoridade acusada, subsidiada por elementos probatórios que ultrapassem a mera especulação (isto é, a possibilidade do fato ou dos fatos ilícitos terem ocorrido ou não terem ocorrido).

14. Citando Pontes de Miranda, Paulo Brossard reconhece que o processo de cassação de mandato atende ao “*princípio da responsabilidade política fundada*”, isto é, “*não há julgamento político, ao arbítrio dos julgadores; há aplicação de regras de direito material, por corpo político*” (O impeachment. 3ª ed., São Pulo: Saraiva, 1992, p. 174), lembrando, o segundo, que, “*a despeito de ser intenso o teor político do processo, e apesar de ter ele lances de inegável discricionariedade, não constitui o impeachment questão ‘exclusivamente política’, na acepção jurídica do termo, pois não é processo que se desencadeie à inteira discrição do Congresso, em área deixada em ‘branco’ pela lei. Ao contrário, os poderes exercitados pela Câmara e pelo Senado entestam, a cada passo, com direitos da autoridade processada*” (idem, p. 181).

15. A denúncia precisa demonstrar, portanto, com a maior precisão possível, a existência real e não meramente hipotética, suposta, de um fato ao menos potencialmente ilícito e em que medida se deu a responsabilidade pessoal do agente público, dentro de parâmetros jurídicos adequados (adequação típica).

16. Se vai ser necessário apurar, depois do recebimento da denúncia, pela Comissão Processante, se o ato configura ou não um ilícito político-administrativo, então não há uma boa razão (jurídica) que justifica seu recebimento.



17. O Tribunal de Minas Gerais, no Mandado de Segurança nº 1.0000.16.056825-9/000, julgado em 23/02/2017, decidiu, com acerto, que a *“a denúncia descrita da infração em processo de cassação de mandato de prefeito deve conter a exposição dos fatos de forma clara e precisa, possibilitando o exercício da ampla defesa, bem como deve indicar as provas, nos termos do art. 5º, inciso I, do Decreto-lei 201/67”*. No caso julgado, a corte mineira reconheceu que a denúncia era inepta por encontrar-se *“desacompanhada de documentos comprobatórios, sequer indicando as provas”*, limitando-se a *“acusações genéricas, vagas e imprecisas”* com termos como *“despertado pelo intenso noticiário no estado de Minas Gerais”, ‘suposto esquema fraudulento’, ‘um grupo de servidores encarregados de organizar licitações da prefeitura estaria direcionando licitação de serviços funerários para uma empresa específica’, dentre outras expressões que demonstram a generalidade das alegações, enquadrando os atos do prefeito no art. 4º, incisos VII, VIII e X do Decreto-lei 201/67, sem relacionar as supostas infrações ao tipo legal”*.

18. Pouco importa, portanto, a alegada gravidade do caso. O que é realmente importante é que o fato efetivamente constitua uma infração-político administrativa, e que haja um mínimo de provas que demonstrem sua ocorrência.

19. No caso em análise, contudo, tal como no caso decidido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais acima citado, a denúncia faz diversas acusações, sem, contudo, demonstrar os elementos que as fundamentam, não tendo o denunciante se desincumbido do ônus argumentativo de demonstrar a seriedade de suas acusações. Há imputações genéricas e a citação a um sem número de dispositivos legais, cada um deles apto a caracterizar infrações político-administrativas, no entanto, naquilo que era fundamental, que era a demonstração de que o denunciado praticou um fato aparentemente ilícito, o denunciante não conseguiu fazer de forma minimamente adequada.

20. A denúncia traz, por exemplo, sustentação claramente contraditória com a legislação, caso da alegada ausência de publicidade do contrato firmado entre o Município de Caxias do Sul e o Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde - IDEAS. Na *“emenda”* apresentada pelo denunciante, ele próprio reconhece, no que denominou de *“ressalva importante”*, que a nova lei de licitações prevê o prazo de 10 dias úteis para a publicação dos contratos precedidos de dispensa de licitação. E, de fato, é o que consta expressamente do art. 94, II, da Lei nº 14.133/21, que, inclusive, menciona que a eficácia do contrato inicia com sua assinatura e não com a data de publicação (§1º). Como não pode haver falta de publicidade se a lei prevê prazo para a publicação e este ainda não se esgotou, é evidente que não se está diante de um ato potencialmente ilícito.

21. No mesmo sentido é a alegação de que a contratação emergencial foi feita informalmente, já que há menção no contrato administrativo nº 2024/9 do processo de dispensa (2024/2), e de esta é limitada *“à aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa”*.

22. Além do inciso VIII do art. 75 da Lei 14.133/21 conter uma conjunção aditiva: *“e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade”*, o §6º do mesmo artigo prescreve, de forma clara e precisa, que, para os fins do inciso VIII, *“considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público”*.

23. A denúncia nem mesmo indica em qual das infrações político-administrativas listadas no art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67 o denunciado estaria incurso. Somente em sua *“emenda”* o denunciante menciona o inciso X - *“proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro*



do cargo” -, por conta de ato que ele reputa indigno, qual seja, a publicação, no mesmo dia da apresentação da denúncia (5.1.24), do contrato administrativo n. 2024/9, mas que, como antes demonstrado, está em consonância com a lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/21).

24. A denúncia deve passar, ainda, pelo filtro da justa causa.

25. A justa causa, conforme o já citado Aury Lopes Jr, identifica-se com a existência de uma causa jurídica e fática que legitime e justifique a acusação, estando, assim, relacionada com a *“existência de indícios razoáveis de autoria e materialidade, de um lado e, de outro, com o controle processual do caráter fragmentário”* da intervenção punitiva (*idem*, p.344).

26. Em se tratando de processo punitivo, o citado autor adverte ainda que, diferentemente do processo civil, *“é imprescindível que o acusador”, “desde o início”, apresente “os elementos probatórios mínimos que demonstrem a fumaça da prática de um delito, não bastando cumprimento de critérios meramente formais”*, pois não se admite *“deixar a análise da questão de fundo (mérito) para a sentença”*. (Fundamentos do processo penal: introdução crítica, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 136).

27. Ao esmiuçar os indícios razoáveis de autoria e materialidade, Aury Lopes Jr. sustenta também que a denúncia deve ser portadora de elementos extraídos de uma investigação preliminar que justifiquem a admissão da acusação e o custo que o processo representa, reunindo elementos probatórios suficientes para justificar o custo da abertura do processo, caso contrário ela deverá ser rejeitada (*idem*, p. 344).

28. Gustavo Badaró, a seu turno, questiona: persistindo a dúvida se o fato é ilícito, *“mesmo que haja maior probabilidade de se tratar de delito, já se justificaria uma denúncia?”* E a resposta só pode ser negativa:

“Não há justa causa ... se não se tem certeza da ocorrência de um crime. Sem a certeza do crime, a ação penal seria injusta e desnecessária. (...) Para Afrânio Silva Jardim, a ação só é viável quando a acusação não é temerária, por estar baseada em um mínimo de prova: ‘Este suporte probatório mínimo se relaciona com os indícios de autoria, existência material de uma conduta típica e alguma prova de sua antijuridicidade e culpabilidade. Somente diante de todo esse conjunto probatório é que, a nosso ver, se coloca o princípio da obrigatoriedade do exercício da ação penal’”. E finaliza: “nem poderia ser diferente: se não se tem certeza nem mesmo de que existiu o crime, como imputar a alguém a prática de algo que é fruto da mera imaginação ou fantasia?” (Processo Penal. Rio de Janeiro: Elsevier, 021, p.114/115)

29. É que a justa causa *“exerce uma função mediadora entre a realidade social e a realidade jurídica, avizinhando-se (...) de parâmetros variáveis que consistem em adequar concretamente a disciplina jurídica às múltiplas exigências que emergem da trama do tecido social”* (...), figurando *“como um antídoto, de proteção contra o abuso do direito”* (cfr. Maria Thereza de Assis Moura, *op. cit.*, p.343), uma *“garantia contra o uso abusivo do direito de acusar”* (Aury Lopes Jr, *idem*, p.343).

30. A denúncia em análise não passa pelo filtro da justa causa, pois não vem acompanhada de elementos probatórios mínimos que transpassem a mera especulação.

31. O denunciante juntou cópia do contrato administrativo 2024/9, no qual há a informação do procedimento administrativo que o subsidiou (dispensa 2024/2), porém não foi anexada a cópia



deste procedimento, ou mesmo de pedido de informações com negativa de acesso a ele, o que era absolutamente necessário para avaliar a seriedade da acusação e subsidiar a denúncia.

32. Processo de cassação de mandato de prefeito não é instrumento de especulação ou investigação. Investigação é objeto para Comissões Parlamentares de Inquérito. Processo de cassação de mandato também não é sindicância ou procedimento administrativo disciplinar, nos quais basta a notícia de fato tido como irregular para impor o poder-dever de apurar o possível ilícito. Sem a apresentação dos elementos de prova da ocorrência do fato alegadamente ilícito, não há justa causa para o recebimento da denúncia.

33. Os pedidos do denunciante, na verdade, aproximam a denúncia a uma forma de *“fishing expedition”*.

34. A *“fishing expedition”*, ou pescaria probatória, é a procura especulativa sem causa provável, alvo definido, finalidade tangível ou para além dos limites autorizados, de elementos capazes de atribuir responsabilidade a alguém. O termo se refere à incerteza própria das expedições de pesca, em que não se sabe, antecipadamente, se haverá peixe, nem os espécimes que podem ser fígados, muito menos a quantidade. Tem-se apenas a *“convicção”* de que algum ato ilícito foi cometido e, a partir dessa convicção, parte-se em busca de algum fato e/ou prova para sustentá-la.

35. É o que ocorre no presente caso, quando se analisam os requerimentos:

a) *“realizar a análise de todos os contratos atinentes a terceirização dos serviços de saúde do Município”*;

b) de que se requeira ao Ministério do Trabalho *“a inspeção em todas as unidades de saúde terceirizadas”* para que se apure *“o cumprimento da legislação trabalhista”*;

c) terminando com um *“constatando-se motivo legal”*, proceda-se à *“cassação do mandato do prefeito-denunciado”*.

36. Isso fica ainda mais claro com a *“emenda”*, quando o denunciante requer que *“a Comissão Processante investigue e conclua se o prefeito denunciado também descumpriu os seguintes dispositivos legais:”* *“art. 9º, VIII, da Lei 1070/1950”* *“art. 4º, inciso X, do DL 201/1967”* *“art. 11, caput e inciso XII, da Lei 8429/1992”* *“art. 99, III, da Lei Orgânica de Caxias do Sul”* *“arts. 72, 73, 75 inciso VIII e §6º, 89 §4º, 94 e 169 da Lei 14.133/2021”* *“art. 337-E do Código Penal Brasileiro (em tese)”*.

37. Se é preciso *“analisar todos os contratos”* para que, *“constatando-se motivo legal”*, proceda-se à *“cassação do mandato”* - e ele próprio chega a afirmar que *“é urgente que a Câmara Municipal tome providências e INVESTIGUE, como lhe compete”* -, tendo ele, inclusive, indicado que a Comissão Processante requisite provas que já deveriam constar da denúncia (*“procedimento licitatório”* ou *“fundamentação da dispensa”*, por exemplo), é porque não existem provas ou indícios pré-constituídos da prática de infração-político administrativa e, portanto, não há justa causa para o recebimento do processo de cassação do mandato do prefeito, que, repita-se, não é processo investigativo, à semelhança de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, mas processo punitivo de caráter *“político-criminal”*.

38. É importante esclarecer, por fim, que o presente parecer não pretende avaliar o mérito da acusação, apenas apontar a ausência dos elementos e formalidades mínimos necessários para



seu acolhimento, tendo em vista a necessidade de se observar todas as garantias do devido processo legal, inclusive o direito do denunciado de se defender de fatos concretos e não de suposições ou especulações.

Sobre os pedidos do denunciante

39. O processo regulado pelo Decreto-Lei nº 201/67, que admite representação popular, tem objeto singular e único, qual seja, a cassação do mandato do prefeito municipal, de modo que todos os demais pedidos do autor são inadmissíveis:

a) análise “*de todos os contratos atinentes a terceirização dos serviços de saúde do Município, que envolvam organizações sociais e outras entidades contratadas*”;

b) requerimento ao Ministério do Trabalho para que “*realize inspeção em todas as unidades de saúde terceirizadas*”; e

c) apurar se o denunciado “*descumpriu a CF/88*”, “*a lei de licitações e contratos*” e se ele “*incorreu em improbidade administrativa*”;

40. Quanto ao requerimento para que “*após a leitura da denúncia e previamente à votação da admissibilidade, sejam ouvidos pelo plenário e inquiridos Eduardo Trindade, Presidente do CREMERS, e Maria Malu Lima, membro do CMS*”, trata-se de procedimento inaceitável, por completa inadequação processual, em clara afronta ao devido processo legal, em especial ao contraditório e à ampla defesa, pois é ilegal a oitiva de testemunhas antes do recebimento da denúncia e início do processo.

Sobre o procedimento

41. O art. 5º do Decreto-Lei nº 201/67 dispõe que qualquer eleitor poderá deduzir denúncia por infrações descritas no art. 4º do mesmo decreto, devendo, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinar sua leitura e consultar a Câmara sobre o seu recebimento.

42. A regra, portanto, é a de que, formulada uma denúncia por infração político-administrativa, a Câmara Municipal deverá ser consultada sobre seu recebimento.

43. Ocorre que o procedimento previsto no Decreto-Lei nº 201/67 remonta a período anterior à Constituição Federal de 1998, ao Código de Processo Civil e às diversas reformas do Código de Processo Penal, devendo merecer uma releitura adequada à Constituição, especialmente por se tratar de processo punitivo (disciplinar).

44. Embora seja opinião assentada desta Assessoria Jurídica de que denúncia que não preenche requisitos mínimos para o processamento do pedido não deveria nem sequer ser submetida à apreciação do Plenário, seu indeferimento e arquivamento pelo Presidente da Câmara poderia ensejar a impetração de mandado de segurança pelo interessado e até mesmo pedido de cassação do seu mandato, além da possibilidade de outras consequências legais na esfera administrativa e criminal.

45. Não havendo razão para correr tal risco, em especial porque o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sem realizar qualquer análise do caso concreto determina a adoção irrestrita do procedimento do art. 5º, II, do Decreto-Lei nº 201/1967, deverá ser



determinada a leitura e consulta da Câmara Municipal na primeira sessão subsequente, havendo possibilidade, se a Presidência entender conveniente e oportuno, de se convocar a Câmara Municipal extraordinariamente, na forma da Lei Orgânica de Caxias do Sul.

46. É possível, por fim, dispensar a leitura da denúncia, considerando que o Decreto-Lei nº 201/1967 é anterior à revolução tecnológica proporcionada pelos computadores e pela internet.

47. Se a leitura em plenário era justificada na década de 60 do século passado, quando não existiam meios eletrônicos e mais eficazes de se ter conhecimento do pedido e do seu conteúdo, hoje em dia ela não se justifica, desde que seja consultada a Câmara da dispensa e essa seja aprovada, precedida de ofício da Presidência dando conhecimento aos vereadores da denúncia e sua inserção no sistema corporativo.

Conclusão

48. A denúncia não preenche os requisitos mínimos para sua admissibilidade, quais sejam:

a) fato aparentemente punível, uma vez que desprovida de uma articulação minimamente coerente entre os fatos alegadamente ilícitos e a legislação invocada; e

b) justa causa, pois ausentes elementos probatórios mínimos de que os fatos alegados configuram ilícito político-administrativo, não podendo o processo de cassação de mandato de prefeito se converter em processo investigativo.

49. A Câmara Municipal deverá ser consultada do recebimento na primeira sessão ordinária, podendo, contudo, ser convocada extraordinariamente, podendo ser dispensada a leitura da denúncia mediante comunicação prévia aos vereadores de sua apresentação e inserção no sistema corporativo e consulta ao Plenário.

50. É o parecer que submeto à apreciação da Câmara Municipal, respeitadas as opiniões contrárias.

Respeitosamente,

Caxias do Sul, 11 de janeiro de 2024; 149º da Colonização e 134º da Emancipação Política.

Documento assinado eletronicamente em 11/01/2024 às 10:45

FABRÍCIO PRIMIERI CARELLI - Assessoria Jurídica

O documento pode ter sua autenticidade comprovada pelo link

<https://legix.camaracaxias.rs.gov.br/legix/integracaoWeb.do?alvo=autenticidade-documento&identificadorDocumento=A1285.1.2024> ou acessando

<https://legix.camaracaxias.rs.gov.br/legix/integracaoWeb.do?alvo=autenticidade-documento> e digitando o código de documento A1285.1.2024.

Protocolado em 11/01/2024 10:48

Disponibilizado em 11/Janeiro/2024