

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO PROCESSANTE DA
CÂMARA DE VEREADORES DE ILHA COMPRIDA**



RECEBIDO EM
04 103 126
16 : 47
19

MARISTELA OSÓRIO DE MARQUES CARDONA, prefeita do município de Ilha Comprida, democraticamente eleita nas eleições de 2024, devidamente qualificada no instrumento de procuração anexo, por seu advogado, vem perante V. Sa., apresentar sua

DEFESA

às absurdas e políticas imputações que lhe fez um cidadão. No que pese se tratar de caso que deveria ter sido sumariamente negado por essa câmara, espera-se que com as presentes razões o processo seja extinto sem julgamento do mérito ou, alternativamente, reconhecendo-se a inexistência de qualquer infração legal por parte desta prefeita.

PRELIMINARMENTE. INÉPCIA DA DENÚNCIA

1. Da natureza jurídico-sancionatória do processo de cassação e da exigência de tipicidade estrita

A análise da admissibilidade da denúncia apresentada deve ser precedida da correta compreensão da natureza jurídica do processo de cassação instaurado com fundamento no Decreto-Lei 201/1967. Não se trata de procedimento político livre, regido por juízos discricionários ou conveniências circunstanciais. Trata-se, ao contrário, de processo de natureza jurídico-sancionatória, cujo resultado possível é a aplicação da mais grave



EM BRANCO





sanção política existente no âmbito municipal: a cassação do mandato eletivo conferido pelo voto popular.

Embora formalmente classificado como procedimento político-administrativo, o processo de cassação apresenta inequívoco conteúdo punitivo. Sua finalidade não é apenas fiscalizar ou censurar atos de governo, mas retirar do cargo o agente eleito, com efeitos imediatos e profundos sobre a soberania popular. Por essa razão, a doutrina contemporânea reconhece que tais procedimentos submetem-se aos princípios estruturantes do direito sancionador, notadamente a legalidade estrita, a tipicidade, a pessoalidade da sanção, o devido processo legal e a exigência de justa causa.

Não se pode admitir que a gravidade da sanção seja dissociada da rigidez das garantias que a antecedem.

O art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 contém rol taxativo de infrações político-administrativas. Não se trata de cláusula aberta ou de autorização genérica para juízo político amplo. A tipificação ali prevista exige perfeita subsunção da conduta concreta ao tipo legal, com demonstração de ato pessoal do Prefeito que se enquadre precisamente na hipótese normativa. A interpretação deve ser restritiva, vedada ampliação hermenêutica que transforme irregularidades administrativas, divergências de gestão ou controvérsias políticas em infrações passíveis de cassação.

A cassação de mandato não é instrumento de revisão administrativa nem mecanismo de reavaliação política de escolhas de governo. É medida excepcionalíssima, cuja aplicação demanda demonstração inequívoca de conduta dolosa, grave e juridicamente qualificada.

A exigência de tipicidade estrita, nesse contexto, não constitui formalismo excessivo, mas garantia essencial de estabilidade democrática. O mandato eletivo não pertence ao titular do cargo; pertence ao eleitorado que o conferiu. Sua retirada somente pode ocorrer mediante comprovação rigorosa de violação clara e inequívoca à norma legal que define a infração.



EM BRANCO



Desse modo, a admissibilidade da denúncia não pode ser tratada como ato meramente político ou como etapa formal de tramitação. É momento de controle de legalidade da imputação. A peça acusatória deve apresentar descrição circunstanciada dos fatos, individualização da conduta atribuída ao agente e demonstração de subsunção típica ao art. 4º do Decreto-Lei 201/1967. Ausentes esses requisitos, não se forma validamente a relação processual.

O devido processo legal, consagrado constitucionalmente, projeta-se integralmente sobre o procedimento de cassação. Não basta que haja denúncia formalmente protocolada; é indispensável que ela contenha narrativa jurídica apta a sustentar, em tese, a ocorrência de infração político-administrativa. A falta de tipicidade clara e de imputação pessoal compromete a própria validade do processo desde sua origem.

Assim, antes mesmo de ingressar na análise específica dos vícios da peça acusatória, impõe-se afirmar que o processo de cassação exige observância rigorosa da tipicidade estrita e da natureza jurídico-sancionatória do procedimento. Qualquer denúncia que não atenda a esse padrão elevado de precisão normativa revela-se inepta, por não oferecer base jurídica mínima para instauração de processo destinado a aplicar sanção de tamanha gravidade institucional.

É sob essa premissa — de que a cassação é sanção excepcional e que sua admissibilidade exige imputação típica clara, individualizada e juridicamente qualificada — que se deve examinar a denúncia apresentada, cuja deficiência estrutural será demonstrada nos tópicos subsequentes.

2. Da violação ao art. 5º, I, do Decreto-Lei 201/1967 – ausência de exposição clara e individualizada dos fatos

O art. 5º, inciso I, do Decreto-Lei 201/1967 estabelece, como requisito indispensável de validade da denúncia, a “exposição dos fatos e a indicação das provas”. Não se trata de formalidade meramente procedimental, mas de exigência substancial destinada a assegurar o exercício efetivo do contraditório e da ampla defesa. A denúncia que inaugura processo de cassação deve conter narrativa clara, circunstanciada e



EM BRANCO

individualizada da conduta atribuída ao Prefeito, sob pena de inépcia e nulidade insanável.

A peça acusatória apresentada, entretanto, não atende a esse padrão normativo mínimo.

Em vez de descrever, com precisão técnica, quais atos concretos teriam sido praticados pessoalmente pela Prefeita, em que datas, por quais meios e com qual conteúdo decisório, a denúncia constrói narrativa genérica, apoiada em juízos conclusivos e transcrições de trechos do relatório da CPI, sem individualizar conduta típica específica. Não se aponta despacho determinado, ordem escrita, assinatura vinculada a ato irregular ou manifestação formal que demonstre, de maneira objetiva, a prática de infração político-administrativa nos termos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967.

A imputação limita-se a atribuir responsabilidade à Chefe do Executivo com base em sua posição hierárquica, inferindo que, por ocupar o cargo máximo da Administração, responderia automaticamente por todos os atos praticados no âmbito municipal. Tal construção equivale à adoção de responsabilidade objetiva, incompatível com o regime jurídico do direito sancionador e com a própria lógica do Decreto-Lei 201/1967, que exige conduta pessoal e dolosa.

Não basta afirmar que a Prefeita “assumiu o controle financeiro” ou que “dava ordens finais”, sem indicar qual ordem, em qual processo administrativo, com que conteúdo específico e em que circunstância concreta. A narrativa acusatória substitui a descrição fática por valorações políticas, utilizando expressões de forte carga moral e conclusiva, mas carentes de densidade jurídica.

A ausência de individualização compromete o exercício da defesa. Não é possível responder adequadamente a acusações vagas ou indeterminadas. O contraditório pressupõe conhecimento claro da imputação. Quando a denúncia não delimita com precisão o fato típico atribuído, impede-se a construção de defesa técnica específica, gerando cerceamento insanável.

Além disso, a peça não estabelece vínculo direto entre cada fato narrado e o inciso correspondente do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967. Transcreve dispositivos legais, mas



EM BRANCO

não demonstra, de maneira articulada, como determinado ato concreto da Prefeitura subsumir-se-ia a cada tipo invocado. A mera menção genérica ao dispositivo não supre a necessidade de correlação lógica entre fato e norma.

A exigência de exposição clara dos fatos não se satisfaz com a reprodução de trechos de relatório de CPI ou com remissão a decisões judiciais liminares. O denunciante deve formular narrativa própria, delimitando conduta específica e indicando prova concreta que a sustente. A denúncia não pode ser compilação de conclusões alheias ou transcrição de documentos investigativos sem análise autônoma.

A inépcia, nesse contexto, não decorre de mera deficiência redacional, mas de vício estrutural. A ausência de narrativa fática individualizada compromete a própria formação válida da relação processual. Sem fato determinado e pessoalmente imputado, não há acusação juridicamente cognoscível.

Em processo destinado a aplicar sanção extrema como a cassação de mandato, a exigência de precisão acusatória é ainda mais rigorosa. A denúncia deve apresentar imputação clara, circunstanciada e juridicamente subsumível ao tipo legal. Quando substitui fatos por juízos conclusivos e responsabilidade pessoal por imputação genérica, incorre em inépcia absoluta.

Dessa forma, a peça acusatória viola frontalmente o art. 5º, I, do Decreto-Lei 201/1967, por não expor de forma clara e individualizada os fatos que constituiriam infração político-administrativa, inviabilizando o exercício pleno da ampla defesa e comprometendo a validade do processo desde sua origem.

3. Da ausência de correlação entre a narrativa fática e a tipificação prevista no art. 4º do Decreto-Lei 201/1967

Ainda que se superasse — apenas para argumentar — a deficiência na individualização dos fatos, subsiste vício estrutural igualmente grave na denúncia apresentada: a ausência de correlação lógica e jurídica entre a narrativa fática construída e a tipificação prevista no art. 4º do Decreto-Lei 201/1967.



EM BRANCO



A peça acusatória transcreve incisos do referido dispositivo, especialmente aqueles que tratam de prática de ato contra expressa disposição de lei e de omissão na defesa dos interesses do Município, mas não realiza o indispensável exercício de subsunção. Limita-se a afirmar que determinadas condutas configurariam infrações político-administrativas, sem demonstrar, de maneira tecnicamente estruturada, como cada fato narrado se amolda, de forma precisa e estrita, ao núcleo normativo de cada inciso invocado.

A tipificação em matéria sancionatória não se satisfaz com invocação abstrata da norma. Exige demonstração concreta do elemento objetivo e do elemento subjetivo da infração. No âmbito do Decreto-Lei 201/1967, não basta apontar que houve irregularidade administrativa ou controvérsia na gestão. É necessário evidenciar que o Prefeito praticou ato pessoal que, de maneira inequívoca, violou dispositivo legal específico ou que, de forma consciente, deixou de defender interesse público relevante.

A denúncia, entretanto, não identifica qual seria a "expressa disposição de lei" frontalmente violada por ato pessoal da Prefeita, nem explicita de que modo o suposto comportamento configuraria omissão dolosa na defesa de bens ou rendas municipais. Cita dispositivos legais, mas não demonstra o nexo entre o fato concreto e o tipo normativo. Essa desconexão revela ausência de tipicidade formal e material.

Além disso, a peça não enfrenta o elemento subjetivo exigido para configuração das infrações político-administrativas. A cassação de mandato não decorre de culpa leve, de erro administrativo ou de divergência interpretativa. Pressupõe conduta dolosa, consciente e dirigida à prática de ato contrário à lei. A denúncia utiliza expressões conclusivas, atribuindo intenções e qualificando condutas como graves, mas não apresenta demonstração concreta de dolo específico.

A ausência de correlação típica compromete a validade da imputação. Não é suficiente que o denunciante entenda que determinado fato é reprovável; é imprescindível que demonstre, com precisão técnica, como ele se enquadra na moldura normativa estabelecida pelo Decreto-Lei 201/1967. A mera transcrição de incisos legais desacompanhada de subsunção estruturada equivale à imputação genérica, vedada no direito sancionador.



EM BRANCO



Esse vício assume especial gravidade no processo de cassação, pois a sanção aplicada interfere diretamente na legitimidade democrática do mandato. A tipicidade deve ser clara e inequívoca desde a origem da denúncia. Quando a peça acusatória não estabelece correspondência direta entre fato determinado e inciso específico, deixa de oferecer base jurídica mínima para o prosseguimento do processo.

A denúncia, tal como formulada, confunde irregularidade administrativa com infração político-administrativa, presume gravidade sem demonstrá-la e invoca dispositivos legais sem demonstrar sua incidência concreta. Essa deficiência não pode ser suprida pela Comissão Processante ao longo da instrução, pois a tipicidade deve estar presente desde o ato inaugural.

Diante disso, evidencia-se que a peça acusatória carece de correlação essencial entre narrativa fática e tipificação normativa, incorrendo em vício que compromete sua aptidão jurídica e reforça a preliminar de inépcia, por ausência de descrição típica adequada nos termos exigidos pelo Decreto-Lei 201/1967.

4. Da inadequada utilização de linguagem e tipificação penal em procedimento político-administrativo

Outro vício estrutural que compromete a validade da denúncia reside na indevida utilização de linguagem penalizante e na construção narrativa que aproxima o procedimento político-administrativo de uma verdadeira acusação criminal. A peça acusatória recorre reiteradamente a expressões como "esquema criminoso", "fraude", "desvio de dinheiro público", "corrupção", "enriquecimento ilícito" e outras categorias próprias do direito penal, convertendo o rito do Decreto-Lei 201/1967 em instrumento de imputação criminal indireta.

Essa opção retórica não é neutra. Ela revela confusão conceitual e extrapolação dos limites normativos do procedimento de cassação.

A Câmara Municipal, no exercício da competência prevista no Decreto-Lei 201/1967, julga infrações político-administrativas taxativamente previstas no art. 4º. Não julga crimes, não reconhece tipificação penal, não declara dolo penal e não impõe sanções



EM BRANCO

criminais. A competência penal é privativa do Poder Judiciário, mediante provocação do Ministério Público e observância do devido processo penal.

Ao estruturar a denúncia com categorias próprias do direito penal, o denunciante desloca indevidamente o eixo do debate e contamina o procedimento com narrativa criminalizante que não encontra amparo no regime jurídico aplicável. A imputação penal exige requisitos próprios, dentre eles tipificação específica, descrição circunstanciada da conduta, indicação de dolo penal e demonstração de materialidade, sob controle jurisdicional. Nada disso se confunde com a apuração de infração político-administrativa.

A utilização de decisões liminares proferidas em mandado de segurança ou ação popular como se fossem declarações definitivas de ilicitude penal reforça essa distorção. Decisão provisória que reconhece verossimilhança de alegação não equivale a sentença condenatória, tampouco autoriza a transposição automática de conclusões judiciais para o âmbito político-administrativo com carga criminalizante.

A denúncia não pode se valer de linguagem acusatória típica do direito penal para suprir a ausência de tipicidade político-administrativa. O uso reiterado de termos penais, além de inadequado sob o ponto de vista técnico, compromete a objetividade da imputação e revela tentativa de ampliar a gravidade dos fatos por meio de retórica, não de subsunção normativa.

Esse vício assume relevância jurídica porque interfere na própria delimitação do objeto do processo. Ao mesclar categorias penais com hipóteses do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967, a denúncia cria cenário híbrido, no qual não se sabe ao certo se se está diante de imputação político-administrativa ou de acusação criminal velada. Tal ambiguidade viola o princípio da legalidade estrita e compromete a clareza necessária para o exercício da ampla defesa.

O processo de cassação não pode ser instrumentalizado como substituto de ação penal, nem pode servir como palco para atribuição de qualificações criminais sem competência constitucional para tanto. A linguagem utilizada na denúncia extrapola os limites do controle político-administrativo e evidencia desvio na construção da imputação.



FM BRANCO





Não se trata de mera impropriedade vocabular. Trata-se de vício estrutural que reforça a inépcia da peça, pois a acusação não se mantém nos contornos normativos do Decreto Lei 201/1967, optando por construir narrativa penalizante sem observar os pressupostos próprios do direito penal.

Em síntese, a inadequada utilização de categorias penais no âmbito de procedimento político-administrativo revela confusão de regimes jurídicos, usurpação implícita de competência jurisdicional e tentativa de suprir deficiência típica por meio de retórica acusatória. Tal circunstância reforça a preliminar de inépcia, pois demonstra que a denúncia não se estrutura adequadamente dentro do regime jurídico que pretende invocar.

5. Da contaminação da denúncia por reprodução acrítica do relatório da CPI e da ausência de narrativa autônoma

Outro aspecto que evidencia a inépcia estrutural da peça acusatória é a sua dependência quase integral do Relatório Final da CPI nº 001/2025, sem a construção de narrativa própria, autônoma e juridicamente estruturada pelo denunciante.

A denúncia não se apresenta como peça acusatória independente, com delimitação própria dos fatos e indicação individualizada das provas. Ao contrário, limita-se, em grande medida, a reproduzir trechos do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, transcrevendo passagens, conclusões e interpretações ali consignadas, como se tais conclusões possuíssem, por si sós, valor probatório definitivo.

Tal metodologia é juridicamente inadequada.

A CPI possui natureza investigatória e inquisitorial. Seu relatório final constitui documento opinativo, elaborado no âmbito de comissão parlamentar, com finalidade de apuração preliminar de fatos. Não possui natureza jurisdicional, não forma culpa, não produz condenação e não substitui instrução probatória própria do processo político-administrativo.



EM BRANCO



A denúncia que inaugura processo de cassação deve conter exposição circunstanciada dos fatos e indicação das provas que os sustentam. Essa exigência não se satisfaz com a simples remissão a relatório de CPI. O denunciante deve assumir a responsabilidade pela imputação, delimitar o fato típico e indicar os elementos probatórios que entende demonstrar a ocorrência da infração político-administrativa.

Quando a denúncia se limita a reproduzir conclusões da CPI, sem análise crítica, sem individualização de condutas e sem correlação precisa com os incisos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967, incorre em vício estrutural. Não se trata de mera referência documental, mas de substituição da narrativa acusatória por documento investigativo prévio.

Essa circunstância revela dupla inadequação.

Primeiro, porque transfere ao relatório da CPI a função que compete exclusivamente à denúncia: a formulação clara da acusação. Segundo, porque contamina o processo político-administrativo com conclusões produzidas em ambiente investigatório, sem o contraditório formal próprio do rito de cassação.

O procedimento instaurado com fundamento no Decreto-Lei 201/1967 exige que a Comissão Processante forme sua convicção a partir da instrução regular, não a partir de pré-julgamentos consolidados em comissão investigativa anterior. Se a denúncia é mera extensão do relatório da CPI, o processo de cassação passa a funcionar como homologação de conclusões já previamente elaboradas, comprometendo a imparcialidade estrutural do julgamento.

Além disso, a ausência de narrativa autônoma compromete a indicação das provas exigida pelo art. 5º, I, do Decreto-Lei 201/1967. O denunciante não pode se limitar a afirmar que "conforme consta no relatório da CPI", devendo especificar quais documentos, quais depoimentos e quais atos concretos fundamentam a imputação típica. A denúncia deve conter base probatória mínima própria, não simples reprodução de conclusões investigativas.



EM BRANCO

O relatório da CPI, por sua natureza, é instrumento de investigação parlamentar. Não possui presunção de veracidade absoluta, nem pode ser tratado como prova acabada de ilícito. A denúncia que o assume como verdade definitiva revela confusão entre fase inquisitorial e fase acusatória, comprometendo a estrutura do devido processo legal.

A inépcia, nesse ponto, decorre da ausência de autonomia narrativa e probatória. A peça acusatória não constrói acusação própria, mas funciona como compilação de conclusões alheias, sem demonstrar, de forma independente, a ocorrência de infração político-administrativa.

Em processo de cassação, cuja consequência é a supressão do mandato eletivo, não se admite que a denúncia seja mera reprodução de relatório investigativo. Exige-se formulação acusatória clara, individualizada e juridicamente estruturada. A ausência desses elementos reforça o vício insanável da peça e consolida a preliminar de inépcia.

6. Da ausência de justa causa mínima para a instauração do processo de cassação

Superadas as deficiências formais já apontadas — ausência de individualização da conduta, desconexão entre fato e tipificação, linguagem penal inadequada e reprodução acrítica de relatório de CPI — subsiste vício ainda mais grave, de natureza material: a ausência de justa causa mínima para a instauração do processo de cassação.

A justa causa, no âmbito do direito sancionador, representa o suporte fático-probatório mínimo que autoriza a deflagração de procedimento destinado à aplicação de sanção. Não se trata de exigência meramente retórica, mas de condição de validade da persecução. Em processo político-administrativo que pode culminar na cassação do mandato eletivo, essa exigência assume relevo ainda maior, pois está em jogo a estabilidade institucional e a preservação da vontade popular.

A denúncia apresentada não revela substrato probatório autônomo e suficiente que demonstre, ainda que em tese, a ocorrência de infração político-administrativa nos termos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967. Limita-se a reunir trechos de relatório investigativo, decisões judiciais provisórias e interpretações conclusivas acerca de atos



EM BRANCO

administrativos, sem apresentar prova inequívoca de conduta pessoal, dolosa e tipicamente enquadrável.

Não se exige, na fase inaugural, prova plena ou definitiva. Contudo, exige-se base mínima consistente, apta a demonstrar plausibilidade jurídica da imputação. A mera existência de controvérsia administrativa, de divergência interpretativa ou de questionamento procedimental não configura justa causa para instaurar processo de cassação.

A ausência de prova técnica da inexistência de serviço, a inexistência de demonstração de dano ao erário e a falta de individualização de ato pessoal da Prefeita revelam que a denúncia se apoia mais em conjecturas do que em evidências juridicamente qualificadas. A cassação de mandato não pode ser fundada em suspeitas ou em juízos morais antecipados.

O devido processo legal, previsto constitucionalmente, não se restringe às fases de instrução e julgamento. Ele incide desde o momento da admissibilidade da denúncia. A instauração de processo político-administrativo sem justa causa configura violação ao devido processo legal substancial, pois submete o agente político a constrangimento institucional sem base probatória mínima adequada.

A ausência de justa causa também compromete o exercício da ampla defesa. Quando a imputação não é sustentada por elementos concretos e delimitados, a defesa se vê obrigada a rebater hipóteses amplas e indeterminadas, o que caracteriza desequilíbrio processual.

Ademais, a banalização do processo de cassação representa risco à normalidade institucional. O instrumento excepcional previsto no Decreto-Lei 201/1967 não pode ser convertido em mecanismo de disputa política ou de reavaliação de atos de gestão sob a ótica da conveniência administrativa. Sua utilização exige fundamento jurídico sólido e prova minimamente consistente.

No caso concreto, a denúncia não ultrapassa o campo da narrativa política com pretensão jurídica. Não há demonstração clara de infração tipificada, não há prova



EM BRANCO

técnica robusta e não há evidência de dolo pessoalmente imputável. A inexistência de justa causa, portanto, é manifesta.

Diante disso, impõe-se reconhecer que a denúncia não apresenta suporte fático-probatório mínimo capaz de legitimar a instauração de processo destinado à aplicação de sanção extrema. A ausência de justa causa constitui vício insanável, que impõe o arquivamento liminar da denúncia, sob pena de violação ao devido processo legal e de comprometimento da legitimidade institucional do julgamento.

7. Do pedido preliminar de arquivamento liminar da denúncia por inépcia absoluta

Diante de todo o exposto nos tópicos precedentes, resta evidenciado que a denúncia apresentada não preenche os requisitos mínimos exigidos pelo art. 5º, inciso I, do Decreto-Lei 201/1967, tampouco observa os parâmetros constitucionais do devido processo legal aplicáveis aos procedimentos de natureza sancionatória.

A peça acusatória não individualiza condutas concretas da Prefeita, não estabelece correlação precisa entre fatos determinados e os incisos do art. 4º, utiliza linguagem penal inadequada ao rito político-administrativo, reproduz de forma acrítica relatório de CPI como se fosse prova definitiva e carece de justa causa mínima apta a sustentar a instauração de processo destinado à aplicação de sanção extrema.

Não se está diante de mera deficiência redacional sanável ou de imprecisão formal corrigível no curso da instrução. Trata-se de vício estrutural que compromete a própria formação válida da relação processual. A denúncia inepta não pode ser convalidada pela atuação posterior da Comissão Processante, sob pena de inversão do regime jurídico aplicável e de violação frontal ao devido processo legal substancial.

A admissibilidade da denúncia não constitui ato discricionário de conveniência política. É juízo jurídico de conformidade normativa. Cabe à Câmara, no momento inicial, verificar se a peça acusatória contém exposição circunstanciada dos fatos, individualização da conduta e indicação das provas que, em tese, sustentariam a ocorrência de infração político-administrativa. Ausentes esses elementos, impõe-se o arquivamento liminar.



EM BRANCO

A cassação de mandato eletivo representa a mais grave intervenção institucional no âmbito municipal. Sua deflagração exige rigor técnico, precisão acusatória e suporte probatório mínimo consistente. Permitir o prosseguimento de processo fundado em denúncia estruturalmente deficiente equivaleria a submeter o mandato conferido pelo voto popular a constrangimento institucional sem base jurídica adequada.

O princípio da legalidade, a exigência de tipicidade estrita e a garantia da ampla defesa impõem que a acusação seja clara, determinada e juridicamente estruturada desde sua origem. Quando a peça inaugural não atende a esses requisitos, não há processo válido a ser desenvolvido.

Dessa forma, impõe-se o acolhimento da preliminar arguida, com a declaração de inépcia absoluta da denúncia e o conseqüente arquivamento liminar do procedimento, preservando-se a integridade do devido processo legal, a coerência institucional desta Casa Legislativa e o respeito à soberania popular que legitima o mandato da Chefe do Executivo.

1ª Seção. PARALELO DO JUIZ DE GARANTIAS – SUSPEIÇÃO DOS MEMBROS DA CPI

1. A natureza inquisitorial da CPI nº 001/2025 e o paralelismo estrutural com o Juízo de Garantias

A análise da regularidade do processo político-administrativo instaurado em face da Prefeita Maristela exige, antes de qualquer incursão conclusiva, a adequada compreensão estrutural das funções exercidas pela Comissão Parlamentar de Inquérito nº 001/2025 no âmbito da Câmara Municipal de Ilha Comprida, bem como a delimitação precisa de sua natureza jurídica em cotejo com o rito sancionador previsto no Decreto-Lei 201/1967.

Não se pode examinar a higidez de um procedimento de cassação de mandato sem reconhecer que ele se insere no campo dos processos estatais de natureza sancionadora. Embora não se trate de processo penal em sentido estrito, sua feição é indiscutivelmente punitiva, uma vez que culmina, se procedente, na perda do mandato eletivo, medida



EM BRANCO



que ostenta gravidade institucional máxima no âmbito do Direito Público. Em razão disso, incidem sobre ele, por força do devido processo legal substancial, as garantias estruturais que informam o sistema acusatório constitucionalmente adotado após 1988.

O modelo acusatório não se limita à persecução penal. Ele representa uma diretriz estruturante de qualquer procedimento sancionador estatal. Sua essência reside na separação entre as funções de investigar, acusar e julgar. Tal separação não constitui formalismo vazio; é garantia objetiva de imparcialidade e instrumento de contenção do poder punitivo.

É exatamente nesse contexto que se insere a criação do juiz de garantias no Código de Processo Penal. Ao instituir a figura do magistrado responsável exclusivamente pela fase investigatória, o legislador não apenas promoveu uma alteração procedimental, mas consagrou, de forma explícita, a vedação à cumulação de funções investigativas e decisórias na mesma autoridade. O juiz que atua na investigação, autorizando diligências invasivas, decretando prisões cautelares e tendo contato com elementos informativos unilaterais, não pode posteriormente julgar a ação penal. A razão é clara: evitar a contaminação cognitiva e preservar a imparcialidade objetiva.

Esse fundamento transcende o âmbito penal. Ele decorre do próprio núcleo do devido processo legal e da garantia de julgamento por órgão desinteressado.

Transportando essa arquitetura conceitual para o caso concreto, impõe-se reconhecer que a Comissão Parlamentar de Inquérito nº 001/2025 desempenhou função materialmente inquisitorial. A CPI, por sua própria natureza, constitui instrumento de investigação parlamentar. Atua na colheita unilateral de elementos informativos, delibera internamente sobre diligências, convoca testemunhas, requisita documentos e, ao final, elabora relatório conclusivo com juízo valorativo acerca dos fatos apurados.

Não há, na CPI, contraditório pleno. Não há paridade de armas. Não há instrução sob o crivo da ampla defesa. Sua função não é julgar, mas investigar e opinar. Seu produto final é um relatório, não uma decisão sancionadora.



EM BRANCO

Essa feição aproxima-se, estruturalmente, da fase inquisitorial do inquérito policial. Trata-se de procedimento preparatório, destinado à formação de um juízo preliminar acerca da existência de fatos potencialmente ilícitos. Seus elementos são informativos e não probatórios em sentido estrito. Sua lógica é inquisitiva e não acusatória.

Se no processo penal o legislador reconheceu que o magistrado que teve contato com elementos unilaterais da investigação não pode exercer a jurisdição de julgamento, sob pena de violação à imparcialidade, não há razão jurídica consistente para admitir solução diversa no processo político-administrativo municipal.

Os vereadores que integraram a CPI nº 001/2025 — presidida por José Roberto Venâncio de Souza, relatada por Oeder Kunier de Ramos e composta por Marcia Padilha Izidoro Romano — participaram ativamente da fase investigatória dos fatos que agora fundamentam o pedido de impedimento da Chefe do Executivo. Examinaram documentos, ouviram testemunhas, deliberaram sobre diligências e subscreveram relatório conclusivo.

É juridicamente inafastável a conclusão de que formaram convicção prévia acerca da responsabilidade da investigada. Ainda que se alegue a natureza política do procedimento, a imparcialidade exigida na fase de julgamento não pode ser relativizada a ponto de admitir que aqueles que investigaram passem, sem solução de continuidade, a decidir.

A contaminação cognitiva não depende de má-fé ou parcialidade subjetiva. Ela decorre da própria dinâmica psicológica da formação de convicção. A experiência humana demonstra que quem investiga, formula hipóteses e constrói narrativa explicativa tende a confirmar sua própria construção quando chamado a decidir. Por isso o sistema jurídico contemporâneo, atento às garantias estruturais do processo, repele a cumulação dessas funções.

O processo de impeachment municipal, embora possua contornos políticos, possui rito definido e assegura defesa técnica. Não é um ato discricionário puro do Legislativo; é um procedimento juridicamente vinculado, que exige respeito às garantias



EM BRANCO

fundamentais. O julgamento não é mera deliberação política; é ato que deve observar critérios mínimos de imparcialidade objetiva.

Admitir que os membros da CPI participem da deliberação de admissibilidade da denúncia equivale, em termos estruturais, a permitir que o juiz de garantias julgue a ação penal. A analogia não é retórica, mas estrutural. Em ambos os casos, há atuação prévia na fase inquisitorial, com formação de convencimento preliminar, seguida de atuação na fase decisória.

O vício, portanto, não é de conveniência ou de oportunidade. É de estrutura. Compromete o devido processo legal, vulnera a lógica do sistema acusatório e macula a imparcialidade do órgão julgador.

A CPI nº 001/2025 cumpriu papel investigatório. O processo político-administrativo instaurado com fundamento no Decreto-Lei 201/1967 constitui fase sancionadora. A transposição automática de membros da fase inquisitorial para a fase de julgamento rompe a separação funcional exigida pelo modelo constitucional de processo.

O paralelo com o juiz de garantias revela, assim, não uma construção retórica defensiva, mas uma exigência sistêmica de coerência constitucional. Onde há investigação e julgamento, deve haver separação. Onde há sanção, deve haver imparcialidade estrutural. Onde há processo sancionador, não se admite que o investigador seja também julgador.

E é exatamente essa sobreposição indevida que contamina a legitimidade do procedimento instaurado em face da Prefeita Maristela.

2. Da contaminação cognitiva e da impossibilidade psicológica de neutralidade do investigador na fase decisória

A separação entre as funções de investigar e julgar não constitui mera técnica organizacional do processo, tampouco se reduz a uma escolha legislativa contingente. Ela decorre de um dado elementar da experiência humana: a impossibilidade prática de



EM BRANCO



neutralidade plena daquele que já participou ativamente da formação de um juízo incriminatório preliminar.

A moderna teoria do processo reconhece que a imparcialidade não é apenas um estado subjetivo de ausência de animosidade ou favoritismo. Trata-se, antes, de uma garantia objetiva, estrutural e institucional. A imparcialidade objetiva exige que o julgador não apenas seja imparcial, mas que esteja colocado em posição estrutural que afaste qualquer risco razoável de comprometimento de sua neutralidade.

É exatamente nesse ponto que a experiência psicológica revela sua importância jurídica.

Aquele que investiga não atua como mero observador passivo dos fatos. Ele seleciona hipóteses, define linhas de apuração, escolhe quais diligências serão realizadas, interpreta documentos, atribui significado a depoimentos e constrói uma narrativa explicativa da realidade investigada. O ato de investigar é, por natureza, um ato de construção cognitiva.

Ao longo desse processo, forma-se no investigador aquilo que a psicologia cognitiva denomina “viés de confirmação”. Uma vez estabelecida uma hipótese explicativa inicial — ainda que provisória — o agente tende a valorizar os elementos que a confirmam e a relativizar aqueles que a infirmam. Não se trata de desvio moral, mas de mecanismo natural do funcionamento da mente humana.

A investigação, portanto, não é atividade neutra. É atividade orientada por hipóteses. E hipóteses reiteradas ao longo do tempo tendem a consolidar convicções.

Quando esse mesmo agente é chamado a julgar, ele não o faz em estado virginal de cognição. Ele já possui um arcabouço interpretativo previamente estruturado. Já selecionou fatos relevantes. Já atribuiu sentido aos acontecimentos. Já estabeleceu conexões causais. Já emitiu, ainda que implicitamente, um juízo de plausibilidade acerca da responsabilidade do investigado.



EM BRANCO



Exigir que, nessa condição, consiga despir-se integralmente de sua construção anterior e reassumir posição absolutamente neutra é ignorar a própria natureza do processo cognitivo humano.

É precisamente por reconhecer essa realidade que o sistema jurídico contemporâneo evoluiu para vedar a cumulação de funções investigatórias e decisórias. O instituto do juiz de garantias, introduzido no Código de Processo Penal, não foi concebido como privilégio do acusado, mas como mecanismo de preservação da integridade cognitiva do julgamento.

O magistrado que atua na fase investigatória, autorizando medidas invasivas e analisando elementos unilaterais de informação, forma inevitavelmente um juízo prévio de probabilidade acerca da prática do ilícito. Ainda que esse juízo seja provisório, ele cria uma predisposição cognitiva. Por isso, a lei o afasta da fase de instrução e julgamento.

Esse afastamento não decorre de presunção de má-fé. Não se presume parcialidade subjetiva. Presume-se apenas humanidade.

O mesmo raciocínio aplica-se integralmente aos processos sancionadores de natureza político-administrativa. Aquele que integrou Comissão Parlamentar de Inquérito, analisando documentos, ouvindo testemunhas, deliberando sobre diligências e subscrevendo relatório conclusivo, não se encontra em posição estruturalmente apta a julgar com a distância cognitiva necessária.

Durante os trabalhos investigatórios, o membro da CPI não atua como árbitro neutro. Ele atua como agente de apuração. Ele formula perguntas orientadas por suspeitas. Ele participa da construção do relatório final, que necessariamente contém juízos valorativos sobre os fatos. Ao subscrever tal relatório, adere intelectualmente à narrativa construída.

A transição automática dessa posição investigatória para a posição julgadora cria uma tensão estrutural insanável.

O julgamento exige abertura cognitiva, disposição para rever hipóteses, capacidade de reconstruir a narrativa a partir do contraditório. Já o investigador tende a defender a



EM BRANCO



coerência da narrativa que ajudou a elaborar. Há, portanto, um conflito interno inevitável entre a necessidade de confirmar a consistência de sua investigação e a exigência de reavaliar os fatos sob nova perspectiva.

A psicologia decisória demonstra que indivíduos tendem a preservar a coerência interna de suas decisões anteriores. A reversão de entendimento demanda elevado custo cognitivo e simbólico. No contexto institucional, essa reversão pode significar admitir falhas na investigação previamente conduzida. Tal circunstância, ainda que inconscientemente, influencia a disposição decisória.

É exatamente para evitar esse comprometimento estrutural que o direito processual contemporâneo separa funções. Não se trata de desconfiar das pessoas; trata-se de proteger o processo.

No âmbito do processo político-administrativo regido pelo Decreto-Lei 201/1967, a sanção potencial — perda do mandato eletivo — impõe rigor ainda maior na preservação das garantias estruturais. A gravidade da consequência exige julgamento por órgão que não tenha participado da formação prévia do juízo acusatório.

A imparcialidade objetiva é garantia do acusado e também do próprio sistema institucional. Um julgamento conduzido por quem investigou carrega consigo a aparência de pré-condenação, o que compromete a legitimidade democrática do resultado, qualquer que seja ele.

Assim, o afastamento do investigador da função julgadora não é mera formalidade. É exigência lógica, psicológica e constitucional. Trata-se de reconhecer que a mente humana não opera por compartimentos estanques e que a integridade do julgamento depende da separação funcional entre apurar e decidir.

Quando tal separação não é observada, instala-se vício estrutural no procedimento, pois o órgão julgador deixa de ostentar a neutralidade objetiva exigida pelo devido processo legal.



EM BRANCO



A contaminação cognitiva, portanto, não é hipótese abstrata. É consequência natural da atuação investigatória prolongada. E exatamente por isso impõe-se o afastamento daquele que investigou da fase decisória subsequente.

3. Do paralelismo estrutural com o Juiz de Garantias e da suspeição absoluta dos membros da CPI para qualquer ato no processo de impeachment

A coerência argumentativa impõe que o paralelo traçado com o instituto do juiz de garantias seja levado às suas últimas consequências jurídicas. Não se trata de mera analogia ilustrativa, mas de verdadeira identidade estrutural entre situações funcionalmente equivalentes. Se o ordenamento jurídico reconhece que a atuação prévia na fase investigatória compromete a imparcialidade para o julgamento no processo penal, idêntica conclusão deve ser extraída no âmbito do processo político-administrativo regido pelo Decreto-Lei 201/1967.

O Código de Processo Penal, ao instituir o juiz de garantias, consagrou norma que não se limita à técnica processual penal, mas traduz princípio estruturante do devido processo legal: quem investiga não julga. A vedação decorre da necessidade de preservar a imparcialidade objetiva, evitando que o julgador esteja previamente comprometido com a narrativa construída na fase inquisitorial.

O fundamento é estrutural e não contingente. Não se presume má-fé do investigador. Presume-se apenas que a atividade investigatória gera aproximação cognitiva com a hipótese acusatória, forma convicções preliminares e produz envolvimento intelectual com a construção narrativa dos fatos. Essa condição é incompatível com o exercício subsequente da função decisória.

No caso sob exame, os vereadores que integraram a CPI nº 001/2025 — presidida por José Roberto Venâncio de Souza, relatada por Oeder Kunier de Ramos e composta por Marcia Padilha Izidoro Romano — não apenas tiveram contato com os fatos investigados, mas conduziram ativamente a apuração, deliberaram sobre diligências, formularam perguntas orientadas por hipóteses acusatórias, interpretaram documentos e subscreveram relatório conclusivo.



EM BRANCO



A atuação da CPI não foi neutra nem meramente administrativa. Ela produziu juízo valorativo acerca da ocorrência de irregularidades. O relatório final constitui manifestação formal de convencimento acerca da plausibilidade das acusações.

Dessa forma, a participação desses mesmos vereadores em qualquer ato do processo de impeachment — seja na votação de admissibilidade da denúncia, seja na composição da comissão processante, seja na instrução, seja na votação do relatório final — configura afronta direta ao princípio da imparcialidade objetiva.

A incompatibilidade não se restringe à fase de julgamento final. Ela contamina todo o processo político-administrativo. A votação de admissibilidade, embora preliminar, não é ato neutro. Trata-se de decisão que inaugura formalmente o procedimento sancionador, projeta consequências políticas relevantes e expõe a Chefe do Executivo a processo de potencial cassação.

A admissibilidade exige juízo de delibação imparcial, apto a avaliar se os fatos narrados justificam a instauração do processo. Quando esse juízo é exercido por quem previamente investigou e formou convencimento acerca da materialidade e autoria das supostas infrações, a decisão nasce estruturalmente comprometida.

É precisamente essa a situação verificada no presente caso.

A votação de recebimento da denúncia ocorreu com a participação de vereadores que integraram a CPI responsável pela investigação dos mesmos fatos. Houve, portanto, cumulação indevida de funções investigatórias e decisórias.

Essa circunstância não constitui irregularidade sanável. Trata-se de nulidade já existente e originária, que atinge o próprio ato de admissibilidade. A decisão de recebimento da denúncia foi proferida por colegiado cuja composição estava viciada por impedimento estrutural de parte de seus membros.

A nulidade é imediata e impõe a anulação do ato, com o retorno do procedimento ao estágio anterior, a fim de que nova deliberação sobre a admissibilidade seja realizada



EM BRANCO



sem a participação dos vereadores impedidos, com a convocação dos respectivos suplentes.

Mas a consequência jurídica não se esgota aí.

A incompatibilidade decorrente da atuação na CPI projeta-se sobre todo o processo de impeachment. Não é possível admitir que aqueles que investigaram possam integrar a comissão processante, participar da instrução, deliberar sobre provas, votar requerimentos, opinar sobre o relatório ou, muito menos, votar o julgamento final.

A lógica é idêntica à do juiz de garantias: o impedimento não se limita à sentença. Ele alcança toda a fase de instrução e julgamento. O magistrado que atuou na investigação não pode sequer conduzir a instrução processual, pois sua imparcialidade objetiva encontra-se comprometida desde a origem.

Do mesmo modo, os membros da CPI nº 001/2025 não podem participar de nenhum ato ou votação no âmbito do processo de impeachment da Prefeita Maristela. Sua atuação investigatória os coloca em posição de suspeição estrutural, incompatível com qualquer função decisória subsequente.

A manutenção desses vereadores no processo implicaria violação reiterada ao devido processo legal, com sucessiva produção de atos maculados por vício de imparcialidade.

Cumprе ressaltar, ainda, que o vereador José Roberto Venâncio de Souza já reconheceu sua suspeição por outro fundamento, circunstância que reforça a fragilidade institucional da votação originária. O reconhecimento de impedimento por causa diversa apenas evidencia que a composição que deliberou sobre a admissibilidade já se encontrava comprometida sob múltiplos aspectos.

A coerência do sistema jurídico exige tratamento uniforme às garantias estruturais. Não se pode admitir que, em um processo penal, a lei impeça o juiz que atuou na investigação de julgar, mas, em um processo de cassação de mandato eletivo — cuja gravidade institucional é inquestionável — permita-se que o investigador parlamentar participe de todas as fases decisórias.



EM BRANCO



O paralelismo com o juiz de garantias conduz, portanto, à conclusão inequívoca de que os membros da CPI nº 001/2025 estão suspeitos para qualquer atuação no processo de impeachment, desde a votação de admissibilidade até o julgamento final.

A nulidade da admissibilidade já se encontra configurada e impõe sua imediata anulação. E, para que o procedimento possa prosseguir de forma juridicamente válida, é indispensável o afastamento definitivo desses vereadores de todos os atos e votações relacionados ao processo, com a convocação dos suplentes e a recomposição imparcial do órgão julgador.

Somente assim será possível restaurar a integridade estrutural do procedimento e assegurar que eventual julgamento da Prefeita Maristela se dê sob as garantias mínimas exigidas pelo devido processo legal.

2ª Seção. Do Dever Institucional de Fiscalização do Vereador e da Eloquência Jurídica da Ausência de Denúncia por Infração Político-Administrativa

1. Das funções institucionais do vereador e da natureza jurídica vinculada do dever de fiscalização do Poder Executivo

A adequada compreensão do significado jurídico da conduta parlamentar no caso em exame impõe, como ponto de partida metodológico, a delimitação rigorosa das funções institucionais atribuídas ao vereador no sistema constitucional brasileiro. Não se trata de exercício meramente descritivo, mas de premissa estruturante para a interpretação das consequências jurídicas decorrentes da atuação — ou da omissão — do agente político no desempenho de seu mandato.

O vereador é titular de mandato eletivo inserido no âmbito do Poder Legislativo municipal, órgão que integra a estrutura da autonomia político-administrativa assegurada aos Municípios pela Constituição da República. Sua investidura não constitui delegação graciosa de poder, mas atribuição de função pública constitucionalmente estruturada, submetida a deveres institucionais e responsabilidades próprias.



EM BRANCO



As funções do vereador tradicionalmente se organizam em quatro dimensões essenciais: a função legislativa, a função fiscalizatória, a função julgadora e a função representativa. Embora todas possuam relevo institucional, é na função fiscalizatória que se encontra o núcleo argumentativo do presente capítulo.

A função legislativa compreende a elaboração de normas municipais, a apreciação de projetos de lei, a votação do orçamento e a produção dos atos normativos próprios da Câmara Municipal. Trata-se da dimensão normativa do mandato, voltada à disciplina da vida local segundo os parâmetros da Lei Orgânica e da Constituição.

A função representativa traduz a natureza política do mandato parlamentar, por meio da qual o vereador atua como elo entre a sociedade e o poder público, vocalizando demandas coletivas, apresentando indicações e requerimentos, e exercendo a mediação institucional entre governados e governantes.

A função julgadora manifesta-se nas hipóteses expressamente previstas no ordenamento, notadamente no julgamento das contas do Prefeito e no processamento das infrações político-administrativas nos termos do Decreto-Lei 201/1967. Nessa esfera, a Câmara exerce atividade de natureza sancionadora, submetida às garantias do devido processo legal e à exigência de imparcialidade objetiva.

Entretanto, é a função fiscalizatória que revela especial densidade normativa. Diferentemente do que por vezes se supõe no discurso político, a fiscalização parlamentar não é faculdade discricionária ou prerrogativa eventual. Ela constitui dever jurídico inerente ao mandato.

O princípio republicano, fundamento da organização política brasileira, impõe a todos os agentes públicos o dever de controle recíproco no exercício das funções estatais. No plano municipal, o Legislativo exerce controle político-administrativo sobre o Executivo. Tal controle não se confunde com o controle técnico exercido pelos Tribunais de Contas, nem com o controle jurisdicional próprio do Poder Judiciário. Trata-se de fiscalização política, orientada pela verificação da legalidade, legitimidade e moralidade dos atos administrativos.



EM BRANCO



A Câmara Municipal dispõe de instrumentos específicos para o exercício dessa função fiscalizatória: pedidos de informação, convocações de secretários, requerimentos de documentos, sustação de atos administrativos, apreciação das contas públicas e, em seu grau máximo de intensidade investigativa, a instituição de Comissões Parlamentares de Inquérito.

A Comissão Parlamentar de Inquérito representa a materialização mais robusta da função fiscalizatória. Dotada de poderes próprios de autoridade judicial para fins de requisição de documentos e oitiva de testemunhas, sua finalidade é apurar fato determinado e apresentar conclusões ao Plenário. Sua atuação é investigatória, não jurisdicional. Seu relatório não é sentença, mas manifestação opinativa acerca dos fatos apurados.

É essencial sublinhar que o exercício da função fiscalizatória não se exaure na mera coleta de informações. Ele impõe responsabilidade ativa ao parlamentar. Quando, no curso da fiscalização, se identificam indícios de irregularidade grave ou de infração político-administrativa, o dever funcional não permite inércia.

O mandato parlamentar não é posição ornamental. Ele impõe atuação diligente na defesa da legalidade administrativa. Se, no exercício da fiscalização, o vereador constata fatos que, em tese, configuram infrações político-administrativas tipificadas no Decreto-Lei 201/1967, não lhe é lícito permanecer silente por conveniência política ou estratégia circunstancial. A omissão deliberada diante de irregularidade conhecida não se harmoniza com o dever institucional de controle.

A fiscalização, portanto, não é faculdade discricionária; é incumbência vinculada à própria razão de ser do mandato legislativo. O vereador não exerce controle apenas quando lhe convém politicamente. Ele o exerce porque o ordenamento assim o exige.

Nesse sentido, a função fiscalizatória possui natureza jurídica vinculada. Identificada irregularidade grave, o parlamentar encontra-se diante de dever funcional de agir. O controle parlamentar não se satisfaz com relatórios descritivos desprovidos de consequências quando há convicção de infração. A coerência institucional exige que o parlamentar adote as medidas cabíveis à responsabilização.



EM BRANCO



A omissão prolongada, quando presente dever de agir, adquire relevância jurídica: O silêncio, no contexto de mandato fiscalizatório, não é neutro. Ele comunica posicionamento institucional.

Assim, ao delimitar a função fiscalizatória do vereador como dever jurídico funcional — e não mera faculdade política — estabelece-se a premissa necessária para a análise subsequente. A conduta parlamentar após a conclusão de uma Comissão Parlamentar de Inquérito não pode ser interpretada como gesto político descompromissado, mas como manifestação institucional dotada de significado jurídico.

A compreensão dessa natureza vinculada do dever de fiscalização será decisiva para o exame dos fatos posteriores à conclusão da CPI nº 001/2025, pois permitirá aferir se a ausência de denúncia por infração político-administrativa constitui simples opção política ou se representa manifestação eloquente acerca da inexistência de tipicidade sancionatória nos fatos investigados

2. Da inexistência de denúncia por infração político-administrativa ao término da CPI nº 001/2025 e do relevante lapso temporal subsequente

Estabelecida a natureza jurídica vinculada do dever de fiscalização parlamentar, impõe-se examinar o dado fático objetivo que se projeta sobre o caso concreto: ao término dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 001/2025, nenhum dos vereadores da Câmara Municipal — nem os membros da comissão investigativa, nem os demais parlamentares — apresentou denúncia por infração político-administrativa em face da Prefeita Maristela.

O relatório final da CPI encontra-se datado de 21 de agosto de 2025. Trata-se de marco temporal inequívoco. Até essa data, os vereadores já haviam exercido, em sua máxima intensidade, a função fiscalizatória. Foram colhidos depoimentos, analisados documentos, deliberadas diligências e, ao final, consolidada narrativa conclusiva acerca dos fatos investigados.

A CPI, por sua própria natureza, representa o ápice da atuação fiscalizatória parlamentar.

Se houvesse, ao término de seus trabalhos, convicção acerca da prática de infração



EM BRANCO

político-administrativa tipificada no Decreto-Lei 201/1967, o momento natural e institucionalmente adequado para a deflagração do processo de responsabilização seria imediatamente após a consolidação do relatório final.

Não se pode ignorar que os vereadores, naquela ocasião, encontravam-se munidos de todos os elementos informativos produzidos ao longo da investigação. A eventual tipicidade político-administrativa não dependeria de fatos futuros, mas dos mesmos elementos já analisados no âmbito da CPI.

Entretanto, não houve denúncia.

Nem os integrantes da comissão investigativa — que tiveram contato direto e aprofundado com os fatos — nem os demais vereadores, que receberam o relatório e dele tomaram ciência formal, apresentaram qualquer acusação formal de infração político-administrativa contra a Chefe do Executivo.

A ausência de iniciativa nesse sentido não foi episódica ou momentânea. Verificou-se lapso temporal superior a seis meses entre a data do relatório final (21 de agosto de 2025) e o posterior manejo da denúncia que ora fundamenta o processo de impeachment.

Esse intervalo temporal assume relevância jurídica incontornável.

O dever de fiscalização não é exercício sazonal ou condicionado à conveniência política. Se os fatos apurados configurassem, à época, infrações político-administrativas, a inércia prolongada seria incompatível com a natureza vinculada da função fiscalizatória.

A deflagração tardia do processo de impeachment, após considerável distanciamento temporal, suscita questionamento essencial: o que ocorreu entre agosto de 2025 e o momento da denúncia que alterasse a natureza jurídica dos fatos já investigados? Se os elementos fáticos permaneceram os mesmos, a ausência de providência imediata após o encerramento da CPI revela circunstância institucional significativa.



EM BRANCO



A CPI não produziu relatório inconclusivo. Ela apresentou conclusão formal. E, mesmo diante dessa conclusão, não se instaurou, naquele momento, processo político-administrativo.

A omissão não pode ser tratada como detalhe irrelevante. Em matéria de dever funcional de fiscalização, o silêncio institucional possui significado jurídico.

Se a investigação parlamentar tivesse identificado infração político-administrativa evidente, seria natural e esperado que o próprio Legislativo, no exercício de sua competência fiscalizatória e julgadora, promovesse a responsabilização nos termos legais.

A inexistência de denúncia ao término da CPI — especialmente quando acompanhada de lapso temporal expressivo — constitui fato objetivo que demanda interpretação jurídica consistente. Não se trata de presunção subjetiva, mas de constatação cronológica.

O relatório final datado de 21 de agosto de 2025 encerrou formalmente a investigação parlamentar. A partir daquele momento, os vereadores estavam plenamente habilitados a adotar as medidas que entendessem cabíveis. A ausência de qualquer iniciativa acusatória durante período prolongado evidencia que, à época, não se reconheceu a configuração de infração político-administrativa apta a ensejar o processo de cassação.

Esse dado fático será essencial para a construção do argumento subsequente, pois a omissão diante de dever funcional não é juridicamente neutra. Ela comunica posicionamento institucional acerca da natureza dos fatos investigados.

E é precisamente essa significação jurídica da ausência de denúncia que será objeto do próximo desenvolvimento argumentativo.

3. Da significação jurídica da ausência de denúncia diante do dever funcional de fiscalização: a omissão eloquente como prova formal da inexistência de infração político-administrativa



EM BRANCO



Superada a constatação objetiva de que, ao término da CPI nº 001/2025, nenhum vereador apresentou denúncia por infração político-administrativa — mesmo após a consolidação do relatório final em 21 de agosto de 2025 e transcorrido lapso superior a seis meses — impõe-se examinar o significado jurídico dessa omissão à luz da natureza vinculada da função fiscalizatória parlamentar.

Não se está diante de circunstância politicamente interpretável, mas de fato institucional juridicamente qualificado.

Como já demonstrado, a função fiscalizatória do vereador possui natureza vinculada. O mandato parlamentar impõe dever jurídico de controle da legalidade dos atos do Executivo. Identificados fatos que, em tese, se amoldem às hipóteses tipificadas no Decreto-Lei 201/1967, a omissão não é juridicamente admissível. O dever funcional impõe a adoção das providências cabíveis, dentre elas a formulação de denúncia por infração político-administrativa.

Não se trata de faculdade política a ser exercida conforme conveniência. Trata-se de dever inerente à função fiscalizatória.

É precisamente por isso que a ausência de denúncia após investigação exaustiva não pode ser tratada como simples silêncio institucional neutro. Ao contrário, ela assume valor jurídico probatório.

Quando a Câmara Municipal, após instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito, produzir relatório conclusivo datado de 21 de agosto de 2025 e examinar detidamente os fatos ali apurados, deixa de promover qualquer denúncia por infração político-administrativa, essa conduta institucional faz prova formal da inocorrência de ilícito tipificado nos termos do Decreto-Lei 201/1967.

A prova, aqui, não é de natureza documental isolada, mas institucional e funcional.

Se os próprios agentes públicos investidos do dever jurídico de fiscalizar e denunciar infrações político-administrativas não o fizeram ao término da investigação, a conclusão



EM BRANCO

jurídica é inequívoca: não reconheceram, naquele momento, a existência de infração político-administrativa.

A omissão não decorreu de desconhecimento dos fatos. Ao contrário, decorreu de pleno conhecimento produzido pela CPI. Os vereadores tiveram acesso a documentos, ouviram testemunhas, analisaram informações e consolidaram relatório final. O quadro fático estava delimitado.

Se, mesmo diante desse quadro, não houve denúncia, tal circunstância não pode ser interpretada como hesitação circunstancial ou cálculo político. Diante de dever funcional vinculado, a ausência de iniciativa acusatória constitui manifestação institucional inequívoca.

A coerência do sistema impõe essa leitura.

Não se pode admitir que o dever de fiscalização seja juridicamente exigível apenas quando exercido. Ele também projeta consequências quando descumprido. Se havia infração político-administrativa identificada, era dever denunciar. A não denúncia, portanto, demonstra que não se reconheceu a existência de ilícito tipificado.

A omissão qualificada, nesse contexto, opera como prova formal da inoccorrência de infração político-administrativa.

Não se trata de presunção favorável à Chefe do Executivo, mas de consequência lógica da estrutura funcional do mandato parlamentar. A fiscalização culminou em relatório. O relatório não foi seguido de denúncia. O silêncio subsequente perdurou por mais de seis meses.

Essa sequência fática configura elemento probatório de elevado valor jurídico.

Se os fatos investigados configurassem infração político-administrativa, o dever funcional exigiria atuação imediata. A ausência de denúncia demonstra que os próprios vereadores, no exercício regular da fiscalização, não identificaram enquadramento típico apto a justificar processo de cassação.



EM BRANCO



Assim, a inexistência de denúncia ao término da CPI nº 001/2025 não é circunstância meramente argumentativa; é prova formal da inocorrência de infração político-administrativa nos fatos investigados.

Qualquer posterior tentativa de requalificação jurídica dos mesmos fatos, sem a existência de elemento novo superveniente, confronta essa prova institucional já constituída.

E é exatamente a consequência jurídica dessa eventual reinterpretação tardia que será enfrentada no item subsequente.

4. Da incoerência funcional e da implicação jurídica da eventual mudança de posicionamento: a configuração de prevaricação em caso de reconhecimento tardio de infração

Estabelecido que a ausência de denúncia ao término da CPI nº 001/2025 constitui prova formal da inocorrência de infração político-administrativa à época da conclusão dos trabalhos investigatórios, impõe-se examinar a consequência lógica de eventual reconhecimento posterior, pelos mesmos vereadores, da existência de infração apta a ensejar cassação de mandato.

A questão não é meramente retórica. Ela é estrutural e possui densidade jurídica própria.

Se os vereadores, investidos do dever funcional de fiscalização, tiveram acesso aos fatos, consolidaram relatório conclusivo datado de 21 de agosto de 2025 e, mesmo assim, não promoveram denúncia por infração político-administrativa, duas hipóteses são juridicamente possíveis: ou inexistia infração tipificada nos termos do Decreto-Lei 201/1967, ou, existindo, deixaram de agir quando era seu dever funcional fazê-lo.

Não há terceira via lógica.

Caso, agora, venham a reconhecer a ocorrência de infração político-administrativa com base nos mesmos fatos já investigados, estarão implicitamente afirmando que a infração existia desde o término da CPI. Se assim for, a omissão pretérita deixa de ser neutra e passa a configurar descumprimento de dever funcional.



EM BRANCO

O vereador, enquanto agente político, está submetido às normas gerais que regem a responsabilidade penal dos agentes públicos. O Código Penal tipifica, em seu art. 319, o crime de prevaricação, consistente em retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.

A função fiscalizatória não é abstração política. Ela é ato de ofício inerente ao mandato parlamentar. A promoção de denúncia por infração político-administrativa, quando identificada irregularidade tipificada, constitui ato funcional decorrente do dever de fiscalização.

Se os vereadores reconhecem agora que havia infração político-administrativa à época da conclusão da CPI, estarão admitindo que deixaram de praticar o ato de ofício correspondente — a denúncia — no momento juridicamente adequado.

Tal admissão implicaria confissão institucional de que, tendo ciência da suposta infração, permaneceram inertes por período superior a seis meses.

A omissão deliberada diante de dever jurídico de agir não se compatibiliza com a ética republicana nem com a legalidade administrativa.

A incoerência é evidente.

Ou os fatos não configuravam infração político-administrativa — hipótese comprovada pela ausência de denúncia e pelo lapso temporal subsequente — ou, se configuravam, houve inércia indevida no cumprimento do dever funcional.

A tentativa de sustentar simultaneamente que inexistia infração à época da CPI, mas que ela passou a existir posteriormente sem qualquer fato novo superveniente, afronta a lógica jurídica elementar. A tipicidade não surge por conveniência política. Ela decorre do enquadramento jurídico dos fatos.

Se os fatos são os mesmos, o enquadramento jurídico não pode oscilar ao sabor de circunstâncias externas ao conteúdo normativo.



EM BRANCO





A eventual votação pelo reconhecimento de ocorrência de infração político-administrativa, por vereadores que participaram da CPI e que, à época, não promoveram denúncia, gera contradição institucional grave. Implica reconhecer que havia infração e que, apesar disso, optaram por não agir.

Tal cenário projeta consequências jurídicas relevantes, pois o silêncio anterior deixaria de ser prova de inoccorrência para se converter em indício de omissão funcional indevida.

A gravidade dessa implicação não é argumento intimidatório; é consequência lógica da estrutura normativa que rege o dever de fiscalização.

O parlamentar não pode, sem comprometer a coerência jurídica de sua atuação, sustentar que os mesmos fatos ora justificam cassação e que, meses antes, não exigiam qualquer providência acusatória.

A coerência institucional é exigência do Estado de Direito. A mudança de posição sem fato novo superveniente compromete a credibilidade do procedimento e coloca em xeque a legitimidade do julgamento.

Assim, a eventual decisão dos vereadores que participaram da CPI pelo reconhecimento de infração político-administrativa, fundada exclusivamente nos mesmos fatos já analisados e não denunciados à época própria, implicará admissão implícita de que deixaram de cumprir dever funcional quando dele eram titulares.

O ordenamento jurídico não admite que o dever de fiscalização seja tratado como instrumento contingente de disputa política. Ele é compromisso institucional com a legalidade.

Dessa forma, a coerência normativa conduz à conclusão de que a inexistência de denúncia após a CPI constitui prova formal da inoccorrência de infração político-administrativa. E, alternativamente, qualquer reconhecimento posterior da existência de infração com base nos mesmos fatos implicará confissão institucional de omissão funcional juridicamente relevante.



EM BRANCO





Em qualquer das hipóteses, resta evidenciada a inconsistência estrutural do processo de impeachment ora instaurado.

3ª Seção. DA IMPRESTABILIDADE DOS ELEMENTOS DA CPI COMO MEIO DE PROVA NO PROCESSO DE CASSAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

I. DISTINÇÕES FUNDAMENTAIS ENTRE O SISTEMA ACUSATÓRIO E O SISTEMA INQUISITORIAL: UMA ANÁLISE DOGMÁTICA E HISTÓRICO-EVOLUTIVA

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE OS SISTEMAS PROCESSUAIS PENAIS

A ciência processual penal, como ramo autônomo do direito público, desenvolveu-se historicamente a partir de diferentes matrizes epistemológicas e filosóficas que culminaram na estruturação de modelos paradigmáticos de administração da justiça criminal. Tais modelos, convencionalmente denominados sistemas processuais penais, constituem verdadeiros arquétipos que informam a organização, a dinâmica e os fundamentos axiológicos do processo penal em determinada ordem jurídica. Nesse contexto, o sistema acusatório e o sistema inquisitorial emergem como as duas grandes categorias dogmáticas que, em suas formas puras ou por meio de modelos mistos, têm orientado a estruturação dos procedimentos criminais nas mais diversas tradições jurídicas ocidentais.

Com efeito, a compreensão aprofundada das distinções entre esses sistemas revela-se não apenas como exercício de taxonomia jurídica, mas como verdadeira chave hermenêutica para a interpretação e aplicação das normas processuais penais, especialmente em ordens constitucionais que, como a brasileira, adotaram expressamente princípios característicos do modelo acusatório. A dicotomia entre acusatório e inquisitorial transcende, portanto, a mera classificação acadêmica, constituindo-se em ferramenta indispensável para aferir a legitimidade e a conformidade constitucional dos atos processuais e das práticas judiciárias.



EM BRANCO

2. BASES EPISTEMOLÓGICAS E FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS DOS SISTEMAS PROCESSUAIS PENAIS

Antes de adentrarmos propriamente nas diferenças estruturais entre os sistemas acusatório e inquisitorial, mostra-se imperiosa uma breve incursão nas bases epistemológicas que sustentam cada um desses modelos. O sistema acusatório, cujas raízes podem ser identificadas nos processos democráticos da Grécia antiga e, com maior refinamento, no direito romano clássico e no direito anglo-saxão, encontra seu fundamento filosófico na concepção liberal de processo como instrumento de garantia do indivíduo frente ao poder punitivo estatal. Tal sistema parte da premissa de que a busca pela verdade, embora relevante, não pode ser empreendida a qualquer custo, devendo observar limites ético-jurídicos intransponíveis que resguardam a dignidade da pessoa humana.

De outra banda, o sistema inquisitorial, que atingiu seu apogeu durante a Idade Média, especialmente sob a influência do direito canônico e da consolidação das monarquias absolutistas, estrutura-se a partir de uma epistemologia que privilegia a verdade substancial como valor supremo do processo, ainda que para alcançá-la seja necessário relativizar garantias fundamentais do acusado. Nessa perspectiva, o processo penal é concebido primordialmente como instrumento de defesa social e de afirmação da autoridade estatal, relegando a segundo plano as liberdades individuais.

3. ANÁLISE DETALHADA DAS DIFERENÇAS ESTRUTURAIS ENTRE OS SISTEMAS

3.1 A Separação das Funções de Acusar, Defender e Julgar

A distinção mais elementar e, simultaneamente, mais significativa entre os sistemas acusatório e inquisitorial reside na estruturação orgânica e funcional da atividade jurisdicional penal. No modelo acusatório, vigora o princípio da separação das funções processuais, segundo o qual as atividades de acusar, defender e julgar são atribuídas a



EM BRANCO



sujeitos processuais distintos e independentes entre si. Nessa arquitetura processual, o órgão jurisdicional assume posição de equidistância e imparcialidade, atuando como terceiro desinteressado que supervisiona o contraditório estabelecido entre as partes — acusação e defesa — e ao final profere sua decisão com base nos elementos por elas produzidos.

Em contraposição, o sistema inquisitorial caracteriza-se pela concentração das funções processuais nas mãos de um único agente ou órgão estatal. Nesse modelo, o juiz inquisidor acumula as atribuições de investigar, acusar, defender e julgar, atuando simultaneamente como parte e como órgão julgador. Tal promiscuidade funcional compromete irremediavelmente a imparcialidade, na medida em que o julgador torna-se vinculado afetiva e cognitivamente à sua própria atividade investigatória e acusatória, revelando-se incapaz de apreciar com a necessária isenção os elementos favoráveis ao acusado.

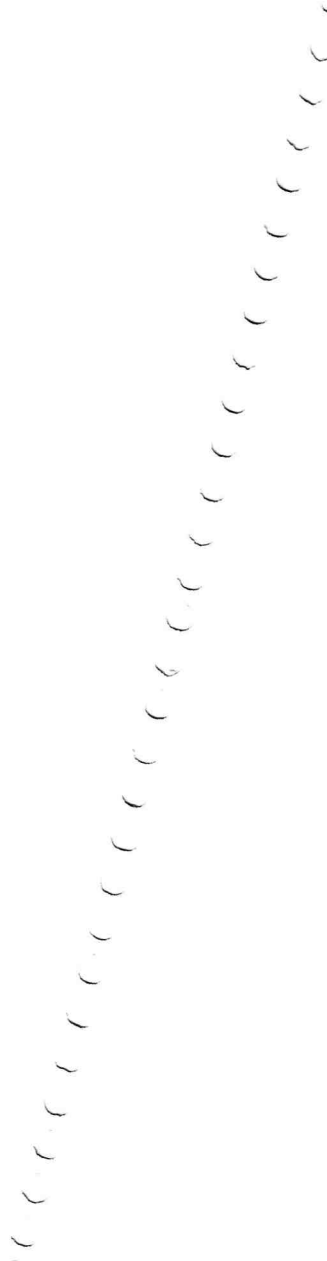
3.2 A Iniciativa Probatória e a Gestão da Prova

Outro aspecto fundamental que distingue os sistemas em análise concerne à titularidade da iniciativa probatória e à gestão dos meios de prova. No sistema acusatório, a produção probatória incumbe primariamente às partes, cabendo à acusação o ônus de demonstrar a existência do fato criminoso e a respectiva autoria, enquanto à defesa faculta-se a apresentação de elementos que infirmem a tese acusatória ou que estabeleçam circunstâncias favoráveis ao acusado. O juiz, nesse contexto, atua como destinatário da prova e garantidor do devido processo legal, podendo, em caráter excepcional e suplementar, determinar diligências probatórias para esclarecer pontos duvidosos, sem que tal atuação suplementar descaracterize o modelo, desde que observados os limites do contraditório e da imparcialidade.

Já no sistema inquisitorial, a atividade probatória é concebida como função precipuamente estatal, exercida de ofício pelo juiz-investigador. A gestão da prova é monopolizada pelo órgão julgador, que determina livremente a produção dos elementos que considera relevantes para a formação de seu convencimento. As partes, quando



EM BRANCO





existentes, assumem posição meramente coadjuvante, podendo sugerir diligências, mas sem qualquer poder efetivo de influenciar o curso da instrução probatória. Essa estruturação confere ao processo inquisitorial um caráter marcadamente autoritário, no qual a busca pela verdade material sobrepõe-se às garantias de participação das partes na construção do conhecimento judicial.

3.3 O Tratamento do Acusado: de Sujeito a Objeto Processual

A posição jurídica ocupada pelo acusado na dinâmica processual constitui elemento distintivo de elevada relevância entre os sistemas acusatório e inquisitorial. No modelo acusatório, o acusado é reconhecido como sujeito processual, titular de direitos e garantias fundamentais que lhe asseguram participação ativa e paritária no desenvolvimento do processo. Tal condição subjetiva manifesta-se através de diversos instrumentos processuais, tais como o direito ao silêncio, a garantia contra a autoincriminação compulsória, o direito à assistência técnica por advogado, o direito de presenciar a produção das provas e de com elas contraditar, entre outros.

Em contrapartida, no sistema inquisitorial o acusado é reduzido à condição de objeto do processo, isto é, mero destinatário passivo da atividade estatal de investigação e julgamento. Nessa concepção, o indivíduo investigado não é considerado um interlocutor com direitos processuais, mas sim uma fonte de informações a ser explorada pelo inquisidor em sua busca pela verdade. A confissão, nesse contexto, assume papel central como "rainha das provas", sendo obtida, não raro, mediante métodos que violam a integridade física e psicológica do interrogado. A tortura, institucionalizada em diversos momentos históricos como meio legítimo de obtenção de provas, representa a mais abjeta manifestação dessa coisificação do ser humano no processo penal.

3.4 A Publicidade Versus o Sigilo Procedimental

A publicidade dos atos processuais emerge como outro critério distintivo fundamental entre os dois sistemas. No sistema acusatório, a publicidade constitui regra geral e garantia fundamental de transparência da administração da justiça, permitindo o



EM BRANCO



controle social sobre a atividade jurisdicional e assegurando às partes o conhecimento dos atos praticados no processo. A publicidade funciona, assim, como antídoto natural contra arbitrariedades e como instrumento de legitimação democrática das decisões judiciais, ressalvadas as exceções legalmente previstas para situações em que a intimidade das partes ou o interesse social recomendem o sigilo.

O sistema inquisitorial, diversamente, caracteriza-se pelo predomínio do segredo e da escritura. O procedimento desenvolve-se em gabinete, longe dos olhos do público e, frequentemente, sem o conhecimento do próprio acusado acerca das investigações em curso contra si. Essa opacidade procedimental serve a múltiplos propósitos autoritários: impede a fiscalização externa, fragiliza a posição defensiva, potencializa o arbítrio do inquisidor e permite a manipulação dos elementos informativos. A sentença, nesse contexto, é proferida com base em um conjunto probatório construído monologicamente, sem que o acusado tenha tido oportunidade de participar de sua formação ou de impugnar adequadamente os elementos que a fundamentam.

3.5 O Modelo de Valoração da Prova

As diferenças epistemológicas entre os sistemas também se refletem nos respectivos sistemas de valoração da prova adotados. O sistema inquisitorial, em sua conformação histórica clássica, caracterizava-se pela adoção do sistema de prova tarifada ou legal, no qual a lei estabelecia antecipadamente o valor probatório de cada meio de prova, cabendo ao julgador tão somente aplicar mecanicamente os critérios legais predefinidos. Esse modelo, paradoxalmente combinado com a ampla discricionariedade do inquisidor na condução do procedimento, pretendia limitar o arbítrio judicial, mas acabava por engessar a atividade jurisdicional e por desconsiderar as particularidades de cada caso concreto.

O sistema acusatório contemporâneo, por sua vez, adota preponderantemente o sistema do livre convencimento motivado ou da persuasão racional, segundo o qual o juiz forma livremente sua convicção, mas tem o dever de fundamentar suas decisões com base nas provas produzidas no processo, submetendo sua racionalidade ao controle das partes e



EM BRANCO



dos tribunais superiores. Essa liberdade de convencimento, contudo, não se confunde com arbítrio, devendo exercer-se nos limites do material probatório constante dos autos e em consonância com as regras da lógica, da experiência comum e do conhecimento científico.

3.6 O Princípio Dispositivo Versus o Princípio Inquisitivo

A estruturação da relação jurídica processual também difere substancialmente nos dois modelos, especialmente no que concerne à iniciativa processual. O sistema acusatório é informado pelo princípio dispositivo ou da demanda, segundo o qual a jurisdição somente pode ser provocada mediante a iniciativa da parte legítima para a acusação, não podendo o juiz dar início ao processo de ofício. Esse princípio materializa a imparcialidade judicial e impede que o julgador contamine-se pela função acusatória, mantendo-se em posição de absoluta neutralidade até que seja formalmente instado a atuar.

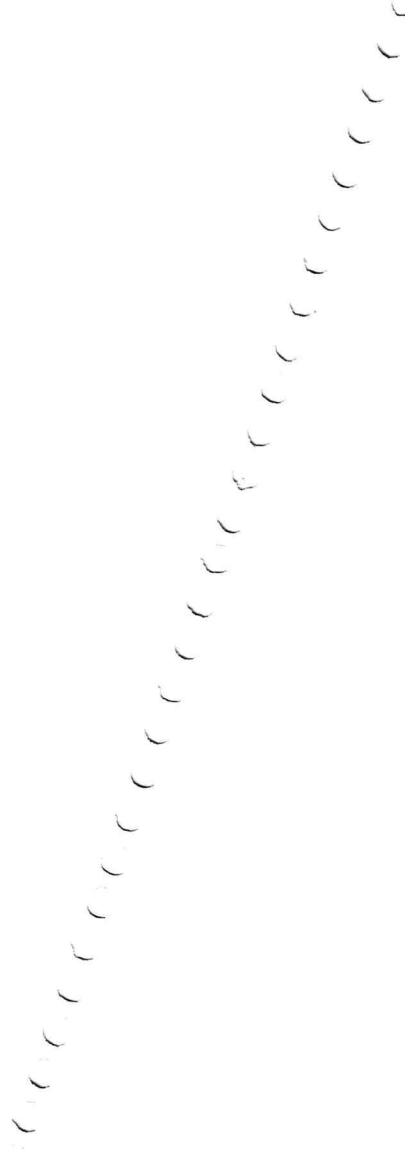
No sistema inquisitorial, ao contrário, vigora o princípio inquisitivo, que autoriza e mesmo impõe ao juiz a instauração de ofício do procedimento persecutório, independentemente de provocação externa. O magistrado assume, assim, a posição de verdadeiro titular da ação penal, confundindo-se as figuras do acusador e do julgador em uma mesma autoridade. Essa característica, aliás, explica a denominação do sistema e revela sua incompatibilidade com as garantias fundamentais do processo penal em um Estado Democrático de Direito.

4. A FALSA DICOTOMIA: SISTEMAS MISTOS E O PROCESSO PENAL CONTEMPORÂNEO

Importa ressaltar que a distinção entre sistemas acusatório e inquisitorial, embora didaticamente útil, corresponde a tipos ideais que raramente se realizam em sua pureza absoluta na prática histórica. Os ordenamentos jurídicos concretos tendem a incorporar elementos de ambos os modelos, dando origem a sistemas processuais penais mistos, como ocorreu com o Código de Instrução Criminal francês de 1808 (Código



EM BRANCO



Napoleônico), que inspirou inúmeras legislações na Europa continental e na América Latina.

O sistema misto, em sua conformação típica, divide o procedimento em duas fases distintas: uma primeira fase investigatória, de caráter inquisitorial, caracterizada pelo sigilo, pela concentração de poderes nas mãos da autoridade investigante e pela ausência de contraditório; e uma segunda fase judiciária, de natureza acusatória, na qual se estabelece o contraditório, a publicidade e a separação das funções. Essa estruturação, embora pretenda conciliar eficiência investigativa com garantias processuais, tem sido objeto de severas críticas por parte da doutrina mais avançada, que aponta a contaminação da fase judicial pelos elementos produzidos inquisitorialmente na fase investigatória.

5. O SISTEMA ACUSATÓRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS IMPLICAÇÕES

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao consagrar um extenso catálogo de direitos e garantias fundamentais, filiou-se inequivocamente ao modelo acusatório de processo penal. Os princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV), da publicidade dos atos processuais (art. 5º, LX), da inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos (art. 5º, LVI), da presunção de inocência (art. 5º, LVII) e da fundamentação das decisões judiciais (art. 93, IX) constituem, em seu conjunto, o arcabouço normativo que conforma o processo penal brasileiro aos ditames do sistema acusatório.

Não obstante a clara opção constitucional, persistem no ordenamento jurídico infraconstitucional diversos resquícios do modelo inquisitorial, notadamente no que concerne aos poderes instrutórios do juiz e à utilização de elementos colhidos no inquérito policial como fundamento de decisões condenatórias. A doutrina processual penal contemporânea tem-se debruçado sobre essas tensões normativas, buscando, mediante interpretação conforme a Constituição, expurgar do sistema os elementos



EM BRANCO



incompatíveis com o modelo acusatório e com as garantias fundamentais dele decorrentes.

6. CONCLUSÕES DOGMÁTICAS

A partir da análise empreendida, é possível concluir que as diferenças entre os sistemas acusatório e inquisitorial transcendem aspectos meramente procedimentais, refletindo concepções antagônicas acerca da relação entre Estado e cidadão, do papel do processo penal em uma sociedade democrática e dos limites ético-jurídicos que devem orientar a persecução penal. Enquanto o sistema inquisitorial representa a subordinação do indivíduo aos interesses punitivos do Estado, o sistema acusatório constitui conquista civilizatória que coloca o processo a serviço da proteção do cidadão contra o arbítrio estatal.

A opção pelo sistema acusatório, materializada na Constituição de 1988, impõe a todos os operadores do direito o dever de atuar na concretização de suas premissas fundamentais, rejeitando práticas e interpretações que, sob o pretexto de eficiência repressiva ou de busca da verdade real, reintroduzam elementos inquisitoriais no processo penal brasileiro. Somente mediante essa vigilância constante será possível assegurar que o processo penal cumpra sua dupla função constitucional: instrumento de realização do direito penal quando presentes os pressupostos para a condenação, mas, antes e acima de tudo, escudo protetor do indivíduo contra o exercício arbitrário do poder punitivo estatal.

II. O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA COMO PILARES DO DEVIDO PROCESSO LEGAL: FUNDAMENTOS, DIMENSÕES E INCIDÊNCIA NOS PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS E PROCESSUAIS

1. INTRODUÇÃO: A CENTRALIDADE DOS PRINCÍPIOS NO ESTADO CONSTITUCIONAL

☑ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO



A evolução do pensamento jurídico, especialmente a partir da segunda metade do século XX, testemunhou uma profunda transformação na compreensão do papel dos princípios no ordenamento normativo. Superando a concepção positivista-normativista que os relegava à condição de meras fontes subsidiárias ou de programas políticos desprovidos de eficácia jurídica, a doutrina contemporânea, notadamente sob influxo do pós-positivismo e do neoconstitucionalismo, passou a reconhecer nos princípios verdadeiras normas jurídicas dotadas de carga valorativa, com capacidade para irradiar efeitos sobre todo o sistema, informar a interpretação das regras e solucionar antinomias normativas.

Nesse contexto, o contraditório e a ampla defesa emergem como princípios estruturantes do processo penal no Estado Democrático de Direito, integrando aquilo que a doutrina convencionou denominar "bloco de constitucionalidade processual" ou "estatuto constitucional do processo". Tais princípios não constituem meras faculdades ou garantias formais, mas sim verdadeiros direitos fundamentais de caráter instrumental, cuja efetivação condiciona a própria legitimidade da jurisdição penal e da atividade persecutória estatal.

Com efeito, a positivação do contraditório e da ampla defesa no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 — segundo o qual "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes" — representa o coroamento de uma trajetória histórica de limitação do poder punitivo estatal e de reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento da ordem jurídica.

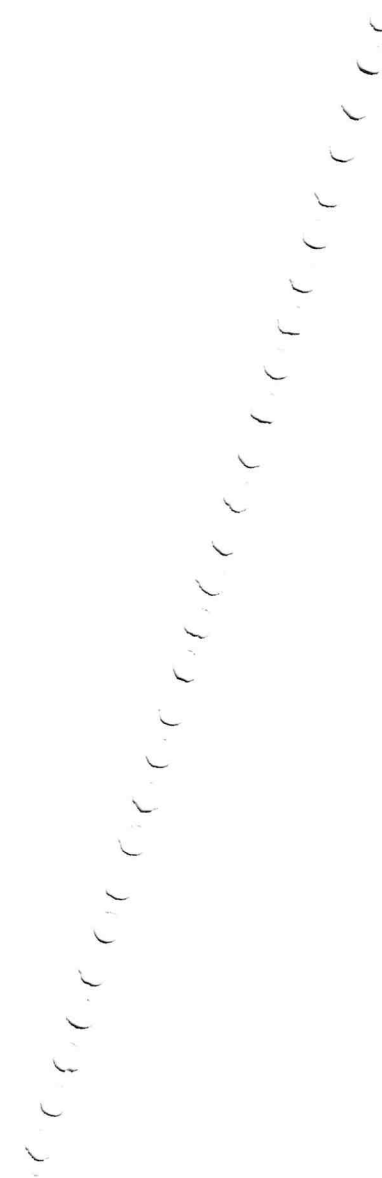
2. FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS E TEÓRICOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

2.1 A Dimensão Político-Democrática da Participação Processual

O contraditório e a ampla defesa encontram seu fundamento primeiro na própria ideia de democracia participativa aplicada ao processo. Se o Estado Democrático de Direito caracteriza-se pela abertura dos espaços de poder à participação dos cidadãos, o



EM BRANCO





processo penal, como instrumento de exercício do poder punitivo, não poderia furtar-se a essa lógica participativa. A possibilidade de influir na construção do provimento jurisdicional constitui, nessa perspectiva, desdobramento natural do direito de participação política, transportado para o microcosmo processual.

Nessa linha, a doutrina mais avançada, notadamente a partir das contribuições de Elio Fazzalari e da escola processualista italiana, propugna pela superação da concepção tradicional que via o processo como mera relação jurídica entre sujeitos, para compreendê-lo como procedimento realizado em contraditório. O processo, nessa acepção, não é simplesmente o meio através do qual se exerce a jurisdição, mas sim o espaço dialógico no qual os sujeitos processuais, em condições de paridade, constroem cooperativamente a decisão judicial. O contraditório, portanto, não se exaure na possibilidade formal de manifestação nos autos, mas exige a efetiva capacidade de influenciar o convencimento do julgador.

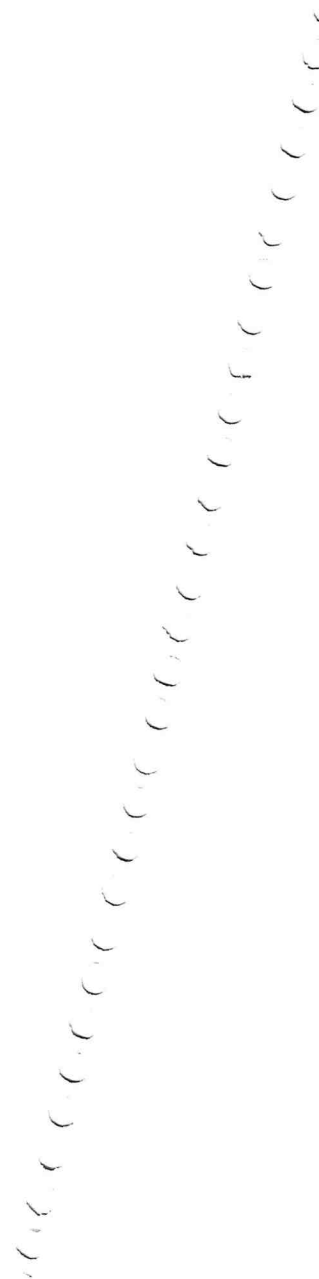
2.2 A Dimensão Antropológica: O Reconhecimento do Outro como Sujeito

Em perspectiva mais profunda, o contraditório e a ampla defesa radicam-se na própria estrutura da existência humana enquanto ser-com-os-outros, para utilizar a linguagem da fenomenologia existencial. O processo penal que silencia o acusado, que o reduz a objeto de investigação e julgamento, nega-lhe o reconhecimento como sujeito moralmente autônomo e digno de consideração. A palavra do acusado, longe de constituir mero estorvo à eficiência persecutória, representa o testemunho de sua humanidade, o espaço de resistência contra a coisificação operada pelo poder punitivo.

Essa dimensão antropológica do contraditório e da ampla defesa revela-se com particular intensidade no direito ao silêncio e na garantia contra a autoincriminação compulsória. Paradoxalmente, o direito de calar-se — que à primeira vista poderia parecer negação do diálogo processual — constitui a mais alta expressão do reconhecimento da subjetividade do acusado. Ao assegurar-lhe a prerrogativa de não contribuir para a própria condenação, o ordenamento jurídico reconhece que sua palavra não pode ser



EM BRANCO



tomada à força, mas apenas oferecida voluntariamente como contribuição para a construção da verdade processual.

3. O CONTRADITÓRIO: CONTEÚDO, EVOLUÇÃO E DIMENSÕES

3.1 A Dupla Face do Contraditório: Informação e Reação

A doutrina processual contemporânea, superando concepções reducionistas, identifica no contraditório duas dimensões fundamentais e indissociáveis: a informação e a reação (ou possibilidade de manifestação). A informação consiste no direito de ser cientificado, de maneira formal e adequada, acerca da existência do processo, dos atos nele praticados e dos elementos que contra si militam. Não há contraditório sem prévia e regular comunicação, pois ninguém pode defender-se daquilo que desconhece. A citação, as intimações, a vista dos autos, a comunicação dos atos processuais em geral constituem, portanto, pressupostos inafastáveis da garantia.

A reação, por sua vez, traduz-se na possibilidade efetiva de responder aos atos da parte contrária, de impugnar as alegações e provas produzidas, de oferecer contra-argumentação e elementos probatórios que infirmem a tese acusatória. Esta dimensão reativa não se contenta com a mera abertura formal de prazo para manifestação, mas exige que a resposta seja levada em consideração pelo julgador, que sobre ela se pronuncie de maneira fundamentada, demonstrando ter efetivamente considerado os argumentos defensivos na construção de seu convencimento.

3.2 A Evolução do Conceito: Do Contraditório Formal ao Contraditório Substancial

A compreensão do contraditório experimentou significativa evolução na doutrina processual. Em sua formulação mais tradicional, identificava-se o contraditório com a bilateralidade da audiência, ou seja, com a oportunidade formal de manifestação conferida à parte contrária após a provocação inicial. Tratava-se de concepção eminentemente formal, que se satisfazia com a existência de prazos e oportunidades



EM BRANCO

processuais, independentemente da efetiva capacidade de influência da parte sobre a decisão.

A doutrina mais recente, contudo, avançou para uma concepção substancial do contraditório, que exige não apenas a possibilidade de falar no processo, mas a efetiva capacidade de influenciar a formação do convencimento judicial. Nessa perspectiva, o contraditório substancial implica: a) a paridade de armas entre as partes; b) a efetiva participação na produção das provas; c) o direito de debater previamente os elementos que serão considerados pelo juiz; d) a exigência de que o julgador enfrente as questões suscitadas pelas partes em sua fundamentação.

Essa evolução conceitual encontra-se intimamente relacionada com a superação do modelo de juiz passivo-espectador e a emergência de uma concepção cooperativa de processo, na qual todos os sujeitos processuais — juiz, acusador e defesa — atuam conjuntamente na construção dialógica da decisão. O contraditório deixa, assim, de ser mero princípio formal para converter-se em metodologia de formação do conhecimento judicial.

3.3 O Contraditório como Exigência de Não Surpresa

Desdobramento contemporâneo do contraditório substancial é o princípio da não surpresa, segundo o qual o juiz não pode fundamentar sua decisão em elementos sobre os quais as partes não tenham tido oportunidade de se manifestar previamente. Tal princípio, expressamente positivado no art. 10 do Código de Processo Civil de 2015 e aplicável ao processo penal por força da natureza constitucional da garantia, impede que o julgador, valendo-se de conhecimento pessoal, de fatos ou argumentos não debatidos, profira decisões inesperadas que frustrem a legítima expectativa das partes.

A não surpresa qualifica o contraditório como garantia de participação efetiva na construção da decisão, vedando o que a doutrina denomina "decisão de terceira via" — aquela que, sem prévio debate, introduz fundamento jurídico ou elemento fático não suscitado pelas partes. Tal exigência impõe ao juiz o dever de, antes de decidir com base



EM BRANCO



em fundamento distinto daquele apresentado pelas partes, abrir prazo para manifestação sobre a nova perspectiva, sob pena de nulidade da decisão por violação ao contraditório substancial.

4. A AMPLA DEFESA: CONTEÚDO, DIMENSÕES E DESDOBRAMENTOS

4.1 A Natureza Polissêmica da Ampla Defesa

A ampla defesa constitui princípio de contornos polissêmicos, abrangendo um feixe de posições jurídicas subjetivas que, em seu conjunto, asseguram ao acusado a possibilidade de influir efetivamente no resultado do processo. A doutrina identifica na ampla defesa duas dimensões fundamentais: a defesa técnica, exercida por profissional habilitado (advogado ou defensor público), e a autodefesa, exercida pessoalmente pelo acusado. Ambas as dimensões são complementares e igualmente essenciais à plenitude da garantia.

4.2 A Defesa Técnica: Indisponibilidade e Essencialidade

A defesa técnica constitui a dimensão profissional da ampla defesa, consubstanciada na assistência jurídica prestada por advogado regularmente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil ou por defensor público devidamente investido no cargo. Trata-se de garantia indisponível, ou seja, que não depende de manifestação de vontade do acusado para ser exercida, nem pode ser por ele renunciada. O processo penal realiza-se com defensor, ainda que contra a vontade do acusado, pois a presença do profissional técnico é condição de validade formal e material do processo.

A jurisprudência dos tribunais superiores, notadamente do Supremo Tribunal Federal, é firme no sentido de que a ausência de defensor técnico no processo penal acarreta nulidade absoluta, por violação ao devido processo legal substancial. Essa orientação fundamenta-se na compreensão de que o acusado, via de regra leigo em matéria jurídica, não possui condições de exercer adequadamente sua defesa sem o auxílio de



EM BRANCO

profissional habilitado, capaz de compreender as sutilezas do ordenamento, identificar as teses defensivas cabíveis e manejar os recursos e incidentes processuais pertinentes.

A defesa técnica, contudo, não se exaure na mera presença nominal do advogado nos autos. Exige-se atuação efetiva, substancial, capaz de influir no convencimento do julgador. A defesa meramente formal, que se limita a apresentar peças padronizadas ou genéricas, que não enfrenta concretamente as imputações e provas produzidas, que deixa de apresentar recursos cabíveis, viola a garantia constitucional e enseja nulidade, podendo inclusive caracterizar hipótese de deficiência defensiva equiparável à ausência de defesa.

4.3 A Autodefesa: Direito de Audiência e Direito de Presença

A autodefesa, dimensão pessoal da ampla defesa, materializa-se precipuamente em dois direitos fundamentais: o direito de audiência (ou de ser ouvido) e o direito de presença. O direito de audiência traduz-se na possibilidade de o acusado dirigir-se pessoalmente ao juiz, narrando sua versão dos fatos, apresentando sua perspectiva sobre as imputações que lhe são dirigidas, exercendo aquilo que a doutrina denomina "direito à última palavra". O interrogatório judicial constitui o momento por excelência de exercício desse direito, embora não se exauria nele, podendo o acusado manifestar-se em outros momentos processuais, sempre que lhe for facultado.

O direito de presença, por sua vez, assegura ao acusado a possibilidade de comparecer aos atos processuais, especialmente à instrução probatória, acompanhando a produção das provas e exercendo sobre elas o controle direto. Embora o processo possa, em certas circunstâncias, realizar-se à revelia do acusado, tal situação constitui exceção que deve ser interpretada restritivamente, sempre se privilegiando a presença como forma de efetivação da garantia defensiva.

Importa ressaltar que a autodefesa, diferentemente da defesa técnica, é disponível, podendo o acusado optar por não exercê-la, notadamente através do direito ao silêncio.

O direito de não produzir prova contra si mesmo (*nemo tenetur se detegere*) constitui,



EM BRANCO



paradoxalmente, expressão máxima da autodefesa, pois assegura ao acusado o poder de decidir sobre sua própria participação na construção da verdade processual, preservando sua dignidade e sua autonomia moral.

4.4 Os Meios e Recursos Inerentes à Defesa

A parte final do inciso LV do art. 5º da Constituição — "com os meios e recursos a ela inerentes" — explicita que a ampla defesa não se esgota na possibilidade de manifestação nos autos, mas abrange todos os instrumentos necessários ao seu exercício pleno. Tais instrumentos incluem: a) o direito à prova, ou seja, a possibilidade de produzir elementos probatórios que corroborem a tese defensiva; b) o direito à recorribilidade, isto é, a possibilidade de submeter a decisão desfavorável ao reexame por órgão jurisdicional superior; c) o direito à comunicação prévia e detalhada das acusações; d) o direito à assistência de intérprete, quando necessário; e) o direito a não ser julgado com base em provas ilícitas.

O direito à prova, particularmente relevante, assegura à defesa a faculdade de requerer a produção de todas as provas legalmente admissíveis e relevantes para o esclarecimento da verdade e para a demonstração de suas teses. A negativa imotivada ou arbitrariamente seletiva de produção de provas requeridas pela defesa configura violação à ampla defesa, passível de nulidade do processo.

5. O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA NO ÂMBITO PROCESSUAL

5.1 A Estruturação Dialética Processual

No âmbito propriamente processual, o contraditório e a ampla defesa atuam como princípios estruturantes que conformam a própria dinâmica do procedimento. O processo penal acusatório, modelo adotado pela Constituição de 1988, organiza-se como um diálogo institucionalizado entre acusação e defesa, mediado por um juiz imparcial. Essa estruturação dialética manifesta-se em todos os momentos processuais, desde a fase postulatória até a decisão final.



EM BRANCO





Na fase postulatória, o contraditório exige que, apresentada a denúncia ou queixa, seja o acusado citado para oferecer resposta, podendo apresentar suas preliminares, suas teses defensivas de mérito e suas propostas probatórias. Na fase instrutória, exige-se que a produção das provas seja realizada em audiência pública, com a participação de ambas as partes, que podem inquirir testemunhas, requerer esclarecimentos periciais, debater os elementos produzidos. Na fase decisória, o contraditório impõe que as partes possam apresentar alegações finais, analisando criticamente o conjunto probatório e expondo suas razões antes da prolação da sentença.

5.2 O Contraditório na Produção da Prova: O Direito ao Confronto

Particular relevância assume o contraditório na produção probatória, manifestando-se através do direito ao confronto (confrontation clause, no direito anglo-saxão). Esse direito assegura à defesa a possibilidade de confrontar-se com as testemunhas de acusação, inquirindo-as diretamente, buscando inconsistências em seus relatos, testando a credibilidade de seus depoimentos. A prova testemunhal produzida sem a presença da defesa, sem que esta tenha oportunidade de contraditar o depoente, viola o contraditório substancial e não pode validamente fundamentar uma condenação.

O direito ao confronto tem implicações significativas, entre outras, para a prova testemunhal antecipada, para a prova produzida em cooperação internacional e para os depoimentos de vítimas vulneráveis. Em todas essas hipóteses, deve-se buscar equilibrar a proteção de outros interesses legítimos com a preservação, na maior medida possível, da possibilidade de participação defensiva na produção probatória.

5.3 A Fundamentação das Decisões como Exigência do Contraditório

A exigência constitucional de fundamentação das decisões judiciais (art. 93, IX, CRFB) constitui corolário necessário do contraditório e da ampla defesa. A decisão judicial, para ser legítima, deve demonstrar que o julgador efetivamente considerou os argumentos e



EM BRANCO

as provas apresentados pelas partes, enfrentando as questões suscitadas e explicitando as razões de seu convencimento.

A fundamentação deficiente, genérica ou padronizada, que não enfrenta concretamente as teses defensivas, viola o contraditório substancial, pois evidencia que o julgador não levou em consideração a participação da defesa na construção da decisão. Nesses casos, a decisão deve ser anulada, determinando-se a prolação de outra, devidamente fundamentada, que enfrente as questões suscitadas.

6. A INCIDÊNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NOS PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS

6.1 A Tensão entre Eficiência Investigativa e Garantias Fundamentais

A aplicação do contraditório e da ampla defesa aos procedimentos investigatórios — notadamente o inquérito policial, mas também os procedimentos investigatórios do Ministério Público, da Comissão Parlamentar de Inquérito e de outros órgãos com atribuição investigativa — constitui tema de particular complexidade e intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial.

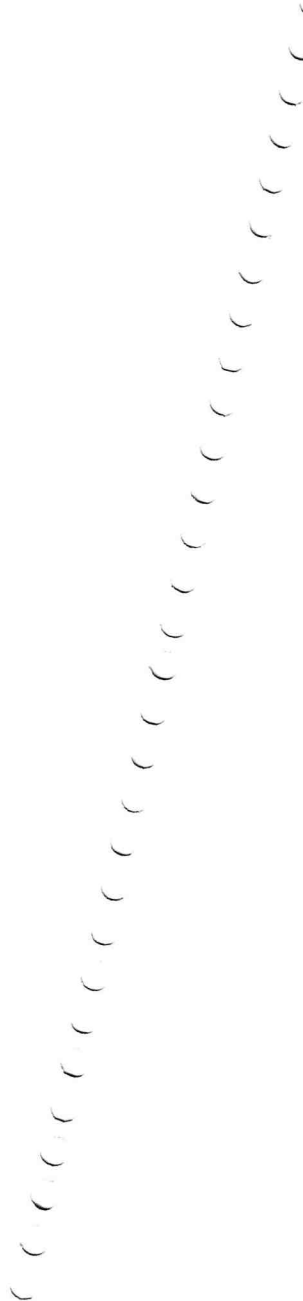
De um lado, sustenta-se que a fase investigatória, por sua própria natureza preparatória e informativa, não comportaria a plenitude do contraditório e da ampla defesa, sob pena de comprometer a eficiência das investigações e inviabilizar a coleta de elementos informativos que dependem de surpresa e discricção. De outro lado, argumenta-se que a dignidade da pessoa humana e as garantias fundamentais não admitem zonas francas de arbítrio, devendo o investigado ser reconhecido como sujeito de direitos desde o primeiro momento da persecução penal.

6.2 O Contraditório Diferido e a Mitigação das Garantias na Investigação

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a doutrina majoritária têm construído uma solução de compromisso, reconhecendo que, embora o contraditório e a ampla



EM BRANCO



defesa não se realizem na fase investigatória com a mesma plenitude que no processo judicial, algumas garantias mínimas devem ser asseguradas ao investigado. Trata-se do denominado "contraditório diferido", que se realizará plenamente apenas na fase processual, quando o investigado poderá impugnar os elementos colhidos na investigação e produzir as provas que entender necessárias.

Nessa perspectiva, reconhece-se que: a) o investigado tem direito a ser informado da existência da investigação, ressalvadas as hipóteses em que a comunicação possa comprometer a eficácia das diligências; b) tem direito a não produzir prova contra si mesmo, podendo permanecer em silêncio quando ouvido; c) tem direito à assistência de advogado, se assim desejar; d) tem direito a acesso aos elementos de prova já documentados no procedimento investigatório que digam respeito ao fato investigado; e) tem direito a requerer diligências, embora tais requerimentos não vinculem a autoridade investigante.

6.3 A Insuficiência do Contraditório Diferido e as Tendências Contemporâneas

A doutrina mais avançada tem questionado a suficiência do contraditório diferido como garantia adequada, apontando que a participação defensiva apenas na fase processual pode ser tardia para evitar danos irreparáveis à imagem, à liberdade e ao patrimônio do investigado. Além disso, os elementos colhidos na investigação, ainda que formalmente submetidos ao contraditório apenas em momento posterior, frequentemente influenciam decisivamente o convencimento do julgador, contaminando a apreciação das provas produzidas em juízo.

Essas críticas têm impulsionado movimentos de ampliação das garantias na fase investigatória, seja mediante a previsão legal de mecanismos de participação defensiva (como a possibilidade de acompanhamento dos atos investigatórios pelo advogado), seja mediante a exigência de maior transparência e controle judicial sobre as diligências investigativas. O projeto de novo Código de Processo Penal, em tramitação no Congresso Nacional, prevê expressamente a aplicação do contraditório e da ampla defesa ao



EM BRANCO



inquérito policial, ainda que de forma mitigada, representando importante avanço nessa direção.

7. AS CONSEQUÊNCIAS DA VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA

7.1 Nulidades Absolutas e Relativas

A violação ao contraditório e à ampla defesa acarreta, em regra, a nulidade do ato praticado ou de todo o processo, conforme a extensão do prejuízo causado. A doutrina e a jurisprudência distinguem, nesse particular, entre nulidades absolutas e relativas. As nulidades absolutas, decorrentes da violação de normas de ordem pública que tutelam interesses fundamentais, independem de demonstração de prejuízo específico, pois o prejuízo é presumido diante da gravidade da violação. Já as nulidades relativas, referentes a garantias de natureza predominantemente privada, exigem a demonstração efetiva do prejuízo sofrido.

A jurisprudência tem considerado como nulidades absolutas, entre outras: a) a ausência de citação do acusado para responder à acusação; b) a falta de intimação para atos processuais essenciais; c) a realização de interrogatório sem a presença de defensor; d) a produção de prova sem a participação da defesa, quando esta tinha o direito de participar; e) a prolação de sentença sem a prévia apresentação de alegações finais pela defesa.

III. A INADMISSIBILIDADE DAS PROVAS PRODUZIDAS SEM CONTRADITÓRIO NO PROCESSO DE IMPEACHMENT: A INCOMPATIBILIDADE EPISTEMOLÓGICA ENTRE O PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO INQUISITORIAL E O PROCESSO JURÍDICO-POLÍTICO SANCIONATÓRIO

1. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL



EM BRANCO



A questão atinente à possibilidade — ou, mais precisamente, à impossibilidade — de utilização, no âmbito do processo de impeachment, de provas produzidas sem a observância do contraditório e da ampla defesa, notadamente aquelas colhidas em Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), insere-se em um debate mais amplo acerca da natureza jurídica do impeachment, dos limites do poder investigatório parlamentar e da extensão das garantias fundamentais aos procedimentos de natureza jurídico-política sancionatória.

O tema reveste-se de particular complexidade e atualidade, especialmente considerando a experiência político-constitucional brasileira das últimas décadas, na qual o instituto do impeachment foi acionado em momentos de acentuada tensão institucional, frequentemente acompanhados de investigações parlamentares paralelas que produziram volumoso acervo probatório. A questão que se coloca ao intérprete constitucional, portanto, é a de saber se tais elementos, colhidos em procedimentos investigatórios de natureza marcadamente inquisitorial — nos quais o contraditório e a ampla defesa não se realizam com a plenitude exigida pelo Estado Democrático de Direito —, podem validamente ingressar na esfera do processo de impeachment e servir de fundamento, ainda que parcial, para a decisão condenatória.

A resposta a essa indagação exige do operador do Direito uma imersão nas categorias fundamentais do processo constitucional, na dogmática das garantias fundamentais e na própria teleologia do instituto do impeachment, compreendido como instrumento de proteção da probidade administrativa e da regularidade funcional dos altos agentes públicos, mas também — e talvez principalmente — como espaço de realização do devido processo legal em sua dimensão substancial.

2. A NATUREZA JURÍDICA DO IMPEACHMENT E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O REGIME PROBATÓRIO

2.1 O Impeachment como Processo Jurídico-Político de Natureza Sancionatória

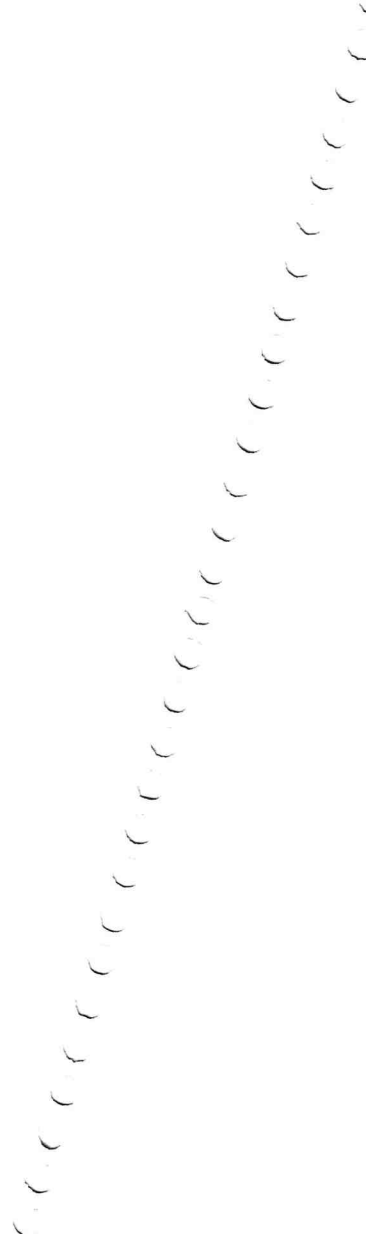
☑ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO





A compreensão adequada do regime probatório aplicável ao impeachment pressupõe, necessariamente, o correto equacionamento de sua natureza jurídica. A doutrina constitucional brasileira, em significativa evolução a partir do marco paradigmático representado pela ADPF 378, tem superado visões reducionistas que oscilavam entre a caracterização do impeachment como processo puramente político — imune, portanto, às garantias processuais — ou como processo estritamente judicial — o que desconsideraria suas peculiaridades institucionais.

O impeachment, tal como conformado pela Constituição de 1988 e interpretado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, constitui processo jurídico-político de natureza sancionatória. É jurídico porque submete-se a balizas normativas precisas, inscritas na Lei 1.079/1950 (recepcionada, em seus aspectos fundamentais, pela ordem constitucional vigente) e na própria Constituição, que estabelece as hipóteses de crime de responsabilidade (art. 85) e o rito básico de julgamento (art. 52, parágrafo único, e art. 86). É político porque o juízo final de procedência ou improcedência da acusação é cometido a órgão de natureza eminentemente política — o Senado Federal —, que decide mediante deliberação majoritária, sem possibilidade de revisão judicial do mérito da decisão.

Essa natureza híbrida, contudo, não autoriza a conclusão de que o impeachment seria uma zona franca de arbítrio, imune às garantias fundamentais que a Constituição assegura a todo e qualquer acusado em processo sancionatório. Muito ao contrário: precisamente porque pode resultar na aplicação de sanções das mais graves — a perda do mandato e a inabilitação para o exercício de função pública por até oito anos —, o processo de impeachment deve observar, com o máximo rigor, as garantias do contraditório e da ampla defesa, tal como expressamente determinado pelo art. 5º, LV, da Constituição, que se refere textualmente a "processo judicial ou administrativo" e a "acusados em geral" .

2.2 O Standard Probatório no Impeachment: Entre a Livre Convicção e a Exigência de Provas Legítimas

☎ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO

Uma das questões mais delicadas que se colocam ao intérprete do processo de impeachment concerne ao standard probatório aplicável, isto é, ao grau de certeza exigido para a prolação de um juízo condenatório. Diferentemente do processo penal comum, no qual vigora o princípio do in dubio pro reo e exige-se, para a condenação, a certeza para além de qualquer dúvida razoável, o impeachment opera com lógica sancionatória que admite maior discricionariedade política na valoração das condutas.

Não se segue daí, contudo, que o juízo político possa ser exercido de maneira completamente livre, sem qualquer vinculação ao material probatório produzido. O Senado Federal, ao julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade, não exerce função jurisdicional, mas sua deliberação há de fundar-se em elementos probatórios minimamente consistentes, sob pena de caracterização de desvio de finalidade ou de arbítrio puro e simples. A própria Lei 1.079/1950 estabelece, em diversos dispositivos, a necessidade de produção de provas, de inquirição de testemunhas, de realização de diligências, o que evidencia a natureza processual — e não meramente política — da fase decisória .

O ponto crucial, para os fins deste tópico, é que as provas que hão de fundamentar a decisão condenatória no impeachment devem ser provas legítimas, isto é, produzidas com observância das garantias constitucionais que asseguram ao acusado o direito de participar de sua formação, de contraditá-las e de produzir contraprovas. Provas colhidas em procedimentos investigatórios nos quais o contraditório não foi observado não podem ser simplesmente trasladadas para o processo de impeachment e utilizadas como fundamento da condenação, sob pena de violação ao devido processo legal substancial.

3. A NATUREZA INQUISITORIAL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E OS LIMITES DE SUA ATUAÇÃO PROBATÓRIA

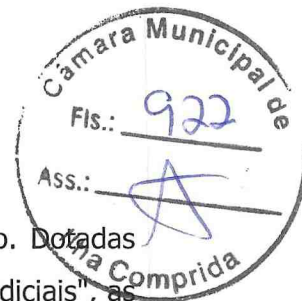
3.1 As CPIs como Procedimentos Investigatórios de Natureza Inquisitorial

As Comissões Parlamentares de Inquérito, previstas no art. 58, §3º, da Constituição Federal, constituem órgãos colegiados temporários, criados no âmbito do Poder



EM BRANCO





Legislativo com a finalidade de investigar fato determinado por prazo certo. Dotadas constitucionalmente de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais", as CPIs podem determinar diligências, ouvir investigados, inquirir testemunhas, requisitar documentos, determinar a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico (esta última mediante controle judicial), entre outras medidas.

A doutrina processual penal é praticamente unânime em classificar os trabalhos das CPIs como procedimento de natureza inquisitorial. Isso significa que, durante a fase investigatória, não se exige a observância plena do contraditório e da ampla defesa, justificando-se tal mitigação pela própria finalidade da investigação: colher elementos informativos que possam subsidiar futura ação penal ou, no caso que nos interessa, eventual processo de impeachment.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao longo de décadas, tem reafirmado essa natureza inquisitorial das investigações parlamentares, admitindo, por exemplo, que o investigado seja ouvido na condição de testemunha (com o dever de dizer a verdade) ou de investigado (com direito ao silêncio), sem que se exija, nesse momento, a presença de defensor para garantir a paridade de armas. O que se colhe na CPI são, tecnicamente, elementos informativos, e não provas propriamente ditas, justamente porque produzidos sem a participação defensiva que caracteriza o contraditório.

3.2 Os Elementos Informativos e a Prova Judicial: Distinção Essencial

A distinção entre elementos informativos e prova judicial é fundamental para a compreensão do problema aqui examinado. Os elementos informativos são aqueles colhidos na fase investigatória, sem a observância do contraditório, e destinam-se a formar a convicção da autoridade acerca da existência de indícios de autoria e materialidade que justifiquem o oferecimento de acusação. A prova judicial, por sua vez, é aquela produzida em juízo, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, com a participação de todas as partes e com possibilidade de impugnação e contraprova.



EM BRANCO

O Código de Processo Penal, em seu art. 155, estabelece expressamente que "o juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas". Ainda que referido dispositivo seja dirigido ao processo penal comum, sua lógica subjacente — a de que a decisão condenatória há de fundar-se em provas produzidas com garantia de participação defensiva — aplica-se, com as devidas adaptações, a todo processo sancionatório, inclusive ao impeachment.

A razão de ser dessa distinção é clara: elementos informativos produzidos sem contraditório são unilateralmente construídos pela autoridade investigante, sem que o acusado tenha oportunidade de influir em sua produção, de questionar sua validade, de oferecer versão alternativa dos fatos. Permitir que tais elementos, por si só, fundamentem uma condenação equivaleria a condenar o acusado com base na versão de seus acusadores, sem lhe assegurar o direito de defesa que a Constituição garante a todos os acusados em geral.

3.3 A Jurisprudência Acerca da Inadmissibilidade de Provas Inquisitoriais

A jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros é rica em precedentes que reafirmam a impossibilidade de utilização, como fundamento de decisão condenatória, de provas produzidas sem observância do contraditório. O Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, tem assentado que o processo penal condenatório há de fundar-se em provas produzidas em juízo, sob o crivo do contraditório, não podendo a sentença apoiar-se exclusiva ou preponderantemente em elementos colhidos na fase inquisitorial.

A Súmula Vinculante 14, por exemplo, assegura ao defensor, mesmo na fase investigatória, o direito de acesso aos elementos de prova já documentados que digam respeito ao investigado. No âmbito do processo administrativo disciplinar, o Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula 591, firmou entendimento de que é lícita a utilização de prova emprestada, desde que tenha sido produzida com observância do contraditório e da ampla defesa no processo de origem .



EM BRANCO



Esses precedentes evidenciam uma tendência jurisprudencial consistente: a de que as garantias do contraditório e da ampla defesa não são meras formalidades, mas sim exigências substanciais para a validade de qualquer ato processual que possa resultar em restrição de direitos. Transposto esse entendimento para o âmbito do impeachment, impõe-se a conclusão de que as provas produzidas em CPIs, porque colhidas sem observância do contraditório, não podem ser utilizadas como fundamento da condenação, a menos que sejam, de alguma forma, submetidas ao crivo defensivo no curso do processo de impeachment.

4. A INCOMPATIBILIDADE ENTRE AS PROVAS PRODUZIDAS EM CPI E AS EXIGÊNCIAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NO IMPEACHMENT

4.1 A Contaminação do Julgamento por Elementos Inquisitoriais Não Submetidos ao Contraditório

O núcleo da tese ora desenvolvida reside na afirmação de que a utilização, no processo de impeachment, de provas produzidas em CPI sem a observância do contraditório e da ampla defesa compromete irremediavelmente a legitimidade do julgamento, contaminando-o com vício de origem que afeta a própria validade do processo.

Com efeito, quando o Senado Federal, ao julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade, fundamenta sua decisão — ainda que parcialmente — em elementos colhidos em procedimento investigatório parlamentar no qual o acusado não teve oportunidade de participar ativamente, de contraditar as testemunhas, de produzir contraprovas, de influir na formação do convencimento, o que se tem é uma violação frontal ao princípio do devido processo legal em sua dimensão substancial.

Não se trata, note-se bem, de negar a possibilidade de que os elementos informativos colhidos na CPI sejam utilizados no processo de impeachment. Eles podem, sim, ingressar no processo, mas como meros elementos de informação que deverão ser submetidos ao contraditório e à ampla defesa, ou seja, deverão ser confirmados,



EM BRANCO

esclarecidos, complementados ou infirmados por provas produzidas na fase processual propriamente dita, com a participação da defesa. O que não se admite é que tais elementos, em estado bruto, sem qualquer validação contraditória, sirvam de fundamento para a decisão condenatória.

4.2 A Insuficiência da Mera Ratificação em Juízo e a Necessidade de Renovação da Prova

Uma questão que frequentemente se coloca na prática judiciária é a de saber se a simples ratificação, em juízo, do depoimento prestado na fase inquisitorial seria suficiente para sanar o vício decorrente da ausência de contraditório. A resposta, na doutrina e na jurisprudência majoritárias, é negativa.

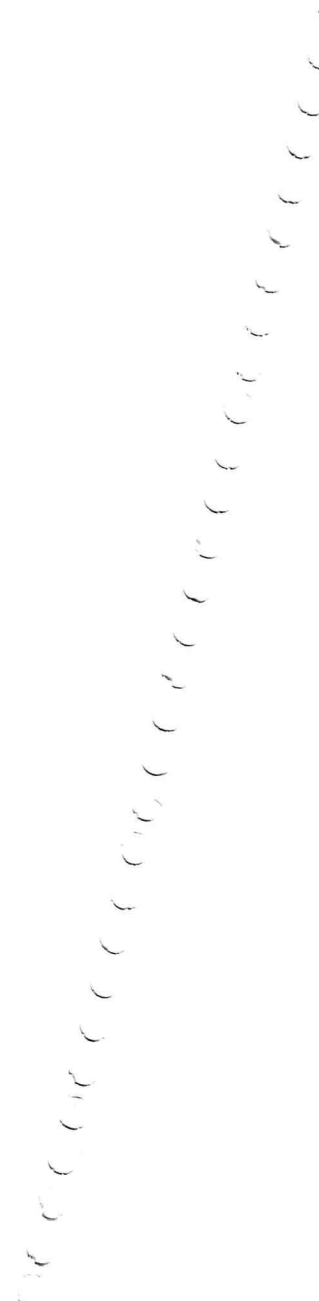
A ratificação, por si só, não supre a ausência de contraditório na produção da prova, pois não assegura à defesa a oportunidade de participar ativamente da colheita do depoimento, de formular perguntas, de buscar contradições, de testar a credibilidade da testemunha. O que a garantia constitucional exige é que a prova seja produzida em contraditório, não que um depoimento previamente colhido sem essa garantia seja posteriormente referendado pela testemunha.

Essa orientação aplica-se com inteiro rigor ao processo de impeachment. Se determinada testemunha prestou depoimento perante CPI, sem a participação da defesa, e posteriormente, no processo perante o Senado, limita-se a ratificar o que disse anteriormente, sem se submeter a novo interrogatório defensivo, o depoimento permanece contaminado pelo vício de origem. A única forma de legitimar a prova seria a sua reprodução integral no âmbito do processo de impeachment, com a presença e participação ativa da defesa, assegurando-se o direito ao confronto e à contraprova.

4.3 A Inaplicabilidade da Teoria da Prova Emprestada sem Observância do Contraditório



EM BRANCO





A teoria da prova emprestada, desenvolvida pela doutrina e pela jurisprudência para permitir o aproveitamento, em um processo, de provas produzidas em outro, sujeita-se a condições rigorosas. O Superior Tribunal de Justiça, como já mencionado, assentou na Súmula 591 que a prova emprestada é lícita "desde que produzida com observância do contraditório e da ampla defesa no processo de origem" .

Ora, as provas produzidas em CPIs, precisamente por serem colhidas em procedimento investigatório de natureza inquisitorial, não atendem a essa exigência. Nelas, o contraditório não é observado, a defesa não participa, as partes não estão em condições de paridade. Conseqüentemente, tais provas não podem ser emprestadas ao processo de impeachment sem que sejam submetidas, neste último, ao contraditório e à ampla defesa.

Não se trata, portanto, de simplesmente trasladar os autos da CPI para o processo de impeachment e considerar as provas ali produzidas como elementos válidos para a formação do convencimento dos julgadores. É necessário que tais provas sejam "reprocessadas" no âmbito do impeachment, isto é, que sejam novamente produzidas, agora com a participação da defesa e sob o crivo do contraditório. Somente assim se assegura a observância do devido processo legal.

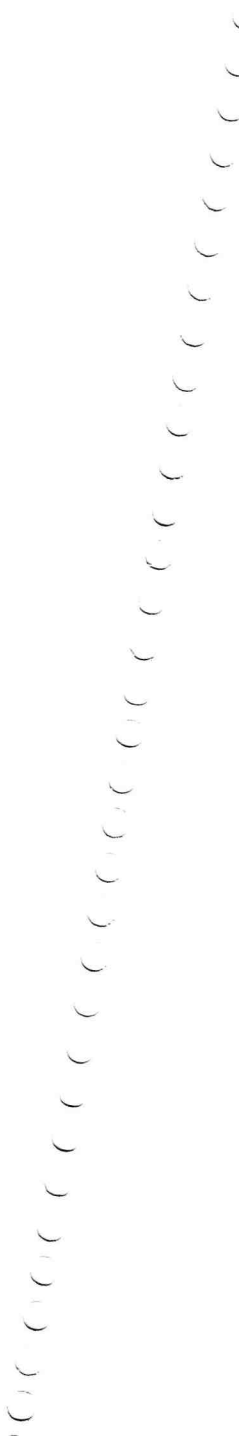
5. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS: O ART. 5º, LV, E SUA APLICABILIDADE AO IMPEACHMENT

5.1 A Expressão "Acusados em Geral" e sua Força Normativa

O art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal estabelece que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes" . A expressão "acusados em geral" reveste-se de particular importância para a tese aqui defendida, pois evidencia a intenção do constituinte de estender as garantias do contraditório e da ampla defesa a toda e qualquer pessoa que figure como acusada em qualquer procedimento de natureza



EM BRANCO



sancionatória, seja ele judicial, administrativo ou — como é o caso do impeachment — jurídico-político.

Não há, no texto constitucional, qualquer ressalva que exclua o impeachment do âmbito de incidência dessa garantia. Muito ao contrário: a amplitude da expressão utilizada — "acusados em geral" — abrange todas as hipóteses em que alguém sofre uma imputação que possa resultar em restrição de direitos. O Presidente da República, quando processado por crime de responsabilidade, é inequivocamente um acusado, e como tal faz jus à plenitude das garantias que a Constituição assegura a todo acusado.

5.2 O Devido Processo Legal como Cláusula Geral de Proteção contra o Arbítrio

Além da garantia específica do contraditório e da ampla defesa, o art. 5º, inciso LIV, da Constituição estabelece que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". O devido processo legal, em sua dimensão substancial, constitui cláusula geral de proteção contra o arbítrio, que impõe ao Estado, quando atua para restringir direitos, a observância de um procedimento justo, equitativo, no qual o acusado tenha efetiva oportunidade de participar e de influir no resultado.

A privação de bens a que se refere o dispositivo inclui, evidentemente, a perda do mandato e a inabilitação para o exercício de função pública, que constituem as sanções típicas do impeachment. Tais sanções, por sua gravidade, somente podem ser aplicadas mediante processo que observe rigorosamente as garantias do devido processo legal, o que inclui a exigência de que as provas que fundamentam a condenação sejam produzidas em contraditório.

5.3 O Precedente da ADPF 378 e a Constitucionalização do Rito do Impeachment

A ADPF 378, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, constitui marco fundamental na conformação constitucional do rito do impeachment. Naquela oportunidade, a Corte estabeleceu parâmetros interpretativos que aproximaram o



EM BRANCO



procedimento da Lei 1.079/1950 das garantias estabelecidas na Constituição de 1988, rejeitando interpretações que pudessem comprometer o direito de defesa do acusado.

Embora a ADPF 378 não tenha tratado especificamente da questão probatória, sua lógica subjacente — a de que o impeachment deve observar as garantias fundamentais do devido processo legal — impõe a conclusão de que as provas que fundamentam a condenação não devem ser produzidas com observância do contraditório. Não faria sentido assegurar ao acusado o direito de apresentar defesa prévia, de arrolar testemunhas, de produzir provas, se ao mesmo tempo se admitisse que a condenação pudesse fundar-se em elementos probatórios produzidos sem sua participação, em procedimentos investigatórios alheios ao processo.

6. AS CONSEQUÊNCIAS PROCESSUAIS DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE PROVAS INQUISITORIAIS

6.1 A Nulidade Absoluta do Julgamento

A utilização, no processo de impeachment, de provas produzidas em CPI sem observância do contraditório, quando tais provas tenham influenciado decisivamente no convencimento dos julgadores, acarreta a nulidade absoluta do julgamento. Trata-se de nulidade absoluta porque atinge garantias fundamentais do acusado — o contraditório e a ampla defesa —, que constituem cláusulas pétreas da ordem constitucional.

Nulidades absolutas, como é cediço, independem de demonstração de prejuízo específico, pois o prejuízo é presumido diante da gravidade da violação. No caso, a violação consiste em submeter o acusado a um julgamento no qual parte significativa do material probatório utilizado contra ele foi produzida à sua revelia, sem que lhe fosse assegurada a oportunidade de participar de sua formação e de contraditá-lo adequadamente.

6.2 A Possibilidade de Controle Judicial pelo Supremo Tribunal Federal

☎ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO

Uma questão que se coloca é a de saber se o Supremo Tribunal Federal poderia, eventualmente, declarar a nulidade de um julgamento de impeachment por vício na produção probatória. A resposta, ainda que parcimoniosa, é afirmativa, mas com importantes delimitações.

O Supremo Tribunal Federal, conforme entendimento consolidado, não pode rever o mérito da decisão do Senado Federal no impeachment, isto é, não pode substituir o juízo político dos senadores acerca da ocorrência ou não do crime de responsabilidade por seu próprio juízo. Pode, contudo, exercer controle sobre o respeito às garantias processuais, anulando o julgamento se constatada violação ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa ou a outras garantias fundamentais.

Essa distinção entre mérito político e regularidade processual é fundamental. O Supremo atua, nesses casos, como guardião do procedimento, assegurando que o julgamento político se dê no quadro das garantias constitucionais, mas sem adentrar no conteúdo propriamente político da decisão. Se restar demonstrado que o acusado foi condenado com base em provas produzidas sem contraditório, em elementos informativos colhidos em CPI que não foram submetidos ao crivo defensivo, o Tribunal poderá — e deverá — declarar a nulidade do processo, determinando sua reiniciação ou, se impossível, o arquivamento.

7. CONCLUSÕES DOGMÁTICAS

A partir da análise empreendida, é possível extrair as seguintes conclusões dogmáticas:

Primeira: O impeachment, embora seja processo de natureza jurídico-política, submetese às garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa, por força do art. 5º, LV, da Constituição, que as assegura a todos os acusados em geral, inclusive aos que respondem por crime de responsabilidade.

Segunda: As Comissões Parlamentares de Inquérito constituem procedimentos investigatórios de natureza inquisitorial, nos quais as provas são colhidas sem a



EM BRANCO

observância do contraditório e da ampla defesa, produzindo, tecnicamente, elementos informativos, e não provas judiciais propriamente ditas.

Terceira: Os elementos informativos colhidos em CPI podem ingressar no processo de impeachment, mas não como prova pronta e acabada. Devem ser submetidos ao contraditório e à ampla defesa no âmbito do processo, seja mediante sua ratificação em juízo com participação defensiva, seja mediante a produção de novas provas que os confirmem, esclareçam ou infirmem.

Quarta: A utilização de provas produzidas em CPI sem a observância do contraditório como fundamento da condenação no impeachment viola o devido processo legal substancial e acarreta a nulidade absoluta do julgamento, passível de controle pelo Supremo Tribunal Federal na via do mandado de segurança ou da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Em suma, o processo de impeachment, por sua gravidade e por suas consequências para a ordem democrática, há de ser conduzido com o máximo respeito às garantias fundamentais. A utilização de provas produzidas sem contraditório em CPIs, sem que tais provas sejam submetidas ao crivo defensivo no âmbito do próprio impeachment, compromete a legitimidade do julgamento e afronta a Constituição.

IV. A EXTENSÃO DA GARANTIA PROBATÓRIA AO PROCESSO DE CASSAÇÃO DE PREFEITOS: A INADMISSIBILIDADE DE PROVAS PRODUZIDAS SEM CONTRADITÓRIO NO ÂMBITO DO DECRETO-LEI Nº 201/1967

1. INTRODUÇÃO: A UNIDADE DO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE GARANTIAS

A ordem constitucional inaugurada em 1988 estabeleceu, como um de seus pilares fundamentais, a submissão de todos os atos estatais potencialmente restritivos de direitos ao crivo do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. O art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, ao assegurar tais garantias "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral", erigiu um verdadeiro



EM BRANCO



estatuto protetivo que transcende as fronteiras do processo penal clássico para alcançar toda e qualquer modalidade de procedimento sancionatório, independentemente de sua natureza jurídica ou da instância em que se desenvolva.

No âmbito municipal, o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, recepcionado pela Constituição de 1988 com status de lei ordinária, constitui o diploma normativo fundamental para a responsabilização dos prefeitos municipais, disciplinando tanto os crimes de responsabilidade (sujeitos a julgamento pelo Poder Judiciário) quanto as infrações político-administrativas (processadas e julgadas perante as Câmaras de Vereadores, cominando a sanção de cassação do mandato) .

A questão que se impõe ao intérprete constitucional, e que constitui o objeto central do presente tópico, consiste em determinar se as mesmas exigências de legitimidade probatória que informam o processo de impeachment presidencial — notadamente a impossibilidade de utilização de provas produzidas sem o crivo do contraditório e da ampla defesa, especialmente aquelas colhidas em Comissões Parlamentares de Inquérito — aplicam-se, com igual rigor, aos processos de cassação de prefeitos regidos pelo Decreto-Lei nº 201/1967.

A resposta afirmativa a essa indagação, como se demonstrará ao longo desta exposição, impõe-se não apenas por imperativos de coerência sistemática, mas fundamentalmente pela natureza da sanção cominada — a perda do mandato eletivo, que representa a mais grave intervenção estatal na esfera jurídica de um agente político democraticamente investido — e pela necessária unidade interpretativa que deve presidir a aplicação das garantias constitucionais nos diversos níveis federativos.

2. A ESTRUTURA BIFRONTA DO DECRETO-LEI Nº 201/1967: CRIMES DE RESPONSABILIDADE E INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

2.1 A Dupla Via Sancionatória e Suas Implicações Processuais

☞ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO



O Decreto-Lei nº 201/1967 estabelece, em seus arts. 1º e 4º, duas modalidades distintas de responsabilização dos prefeitos municipais, cada qual submetida a regime jurídico próprio e a órgãos julgadores diversos .

Os crimes de responsabilidade previstos no art. 1º do diploma legal — que elenca vinte e três condutas típicas, entre as quais se incluem a apropriação de bens públicos, o desvio de verbas, a contratação irregular de operações de crédito e a realização de despesas não autorizadas — são processados e julgados perante o Poder Judiciário, mediante ação penal pública, observando-se o rito comum estabelecido no Código de Processo Penal, com as modificações introduzidas pelo próprio Decreto-Lei . O art. 2º do diploma estabelece, nesse particular, garantias processuais específicas, como a notificação do acusado para apresentação de defesa prévia antes mesmo do recebimento da denúncia .

As infrações político-administrativas, por sua vez, encontram-se tipificadas no art. 4º do Decreto-Lei, que arrola dez condutas consideradas atentatórias à regularidade da administração municipal e à dignidade do cargo, tais como impedir o funcionamento regular da Câmara de Vereadores, desatender convocações do Legislativo, proceder de modo incompatível com o decoro do cargo, entre outras . Tais infrações são processadas e julgadas pela própria Câmara de Vereadores, mediante rito estabelecido no art. 5º do diploma legal, que prevê a constituição de comissão processante, a notificação do acusado, a instrução probatória e o julgamento final pelo Plenário .

A distinção entre as duas vias sancionatórias é de suma importância para a compreensão do regime probatório aplicável, mas não autoriza a conclusão de que as garantias fundamentais incidiriam com menor intensidade no processo político-administrativo perante a Câmara Municipal. Muito ao contrário: precisamente porque a cassação do mandato constitui sanção política de mais alta gravidade, decorrente de juízo realizado por órgão não técnico, as exigências de legitimidade probatória devem ser observadas com particular rigor, sob pena de se legitimar o arbítrio da maioria eventualmente descompromissada com a regularidade procedimental.



EM BRANCO



2.2 A Natureza Sancionatória do Processo de Cassação e Sua Sujeição ao Devido Processo Legal

A doutrina e a jurisprudência são pacíficas no sentido de que o processo de cassação de mandato de prefeito, ainda que conduzido pelo Poder Legislativo municipal, submete-se integralmente às garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, por força da aplicação direta do art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal .

O Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, tem assentado que a cláusula do devido processo legal aplica-se a todos os processos sancionatórios, sejam eles judiciais, administrativos ou político-administrativos, não se admitindo zonas francas de arbítrio nas quais o acusado seja privado de suas garantias fundamentais. A expressão "acusados em geral", contida no art. 5º, LV, da Constituição, foi deliberadamente utilizada pelo constituinte para abranger toda e qualquer situação em que alguém sofra imputação capaz de resultar em restrição de direitos, como inequivocamente ocorre no processo de cassação de mandato.

Assim, ainda que o rito estabelecido no art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967 seja mais sumário que o processo penal comum, e ainda que o julgamento final seja realizado por órgão político (a Câmara de Vereadores), as garantias fundamentais do acusado — entre as quais se inclui o direito a que as provas que fundamentam a acusação sejam produzidas em contraditório — devem ser observadas em sua plenitude. A natureza política do julgamento não legitima o sacrifício de garantias processuais, mas exige, precisamente pela maior discricionariedade inerente ao juízo político, que o procedimento seja conduzido com o máximo respeito às balizas constitucionais.

3. AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO COMO PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS DE NATUREZA INQUISITORIAL

3.1 A Função Investigativa das CPIs e a Mitigação do Contraditório



EM BRANCO



As Comissões Parlamentares de Inquérito, previstas no art. 58, §3º, da Constituição Federal, tanto no âmbito federal quanto no estadual e municipal (por simetria), constituem instrumentos de fiscalização do Poder Legislativo sobre a administração pública, dotadas de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. No âmbito municipal, as Câmaras de Vereadores podem instituir CPIs para apurar fatos determinados de interesse da administração local, com possibilidade de quebra de sigilos, oitiva de testemunhas e requisição de documentos.

A natureza jurídica das CPIs, como exhaustivamente demonstrado no tópico anterior, é marcadamente inquisitorial. Durante a fase investigatória, o contraditório e a ampla defesa não se realizam com a plenitude exigida para o processo sancionatório, justificando-se tal mitigação pela própria finalidade da investigação: colher elementos informativos que possam subsidiar futuras deliberações ou ações de responsabilização. Os elementos colhidos na CPI constituem, tecnicamente, elementos informativos, e não provas judiciais propriamente ditas, precisamente porque produzidos sem a participação defensiva que caracteriza o contraditório.

Esta característica das CPIs — sua natureza inquisitorial — mantém-se íntegra quando se trata de investigações realizadas no âmbito municipal, não havendo qualquer distinção qualitativa que justifique tratamento diferenciado em relação às CPIs federais. O poder investigatório conferido às comissões parlamentares municipais, embora mais limitado em termos materiais (não podem, por exemplo, determinar a quebra de sigilos sem prévia autorização judicial, conforme jurisprudência do STF), submete-se à mesma lógica procedimental: investiga-se sem contraditório pleno para que se possa, posteriormente, com base nos elementos colhidos, instaurar o competente processo sancionatório com observância das garantias constitucionais.

3.2 A Distinção entre Elementos Informativos e Provas no Âmbito Municipal

A distinção entre elementos informativos (colhidos na investigação) e provas (produzidas em contraditório) aplica-se integralmente aos procedimentos investigatórios realizados no âmbito municipal, sejam eles conduzidos por CPIs, pela polícia judiciária, pelo



EM BRANCO



Ministério Público ou por comissões especiais de investigação instituídas pela própria Câmara Municipal.

Os depoimentos colhidos perante CPI municipal, as cópias de documentos obtidos mediante requisição ou quebra de sigilo, os relatórios periciais produzidos durante a investigação — todos esses elementos ingressam no universo jurídico como meros elementos informativos, que poderão servir de base para a instauração do processo de cassação, mas que não podem, por si sós, fundamentar a decisão condenatória sem que sejam submetidos ao crivo do contraditório e da ampla defesa no âmbito do próprio processo sancionatório.

Aplica-se, portanto, ao processo de cassação de prefeito a mesma lógica que informa o processo penal comum e o impeachment presidencial: o material colhido na fase investigatória inquisitorial pode — e deve — ser utilizado para formar a convicção da autoridade acerca da existência de indícios suficientes para a instauração do processo, mas a condenação há de fundar-se em provas produzidas em contraditório, com a participação efetiva da defesa.

4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA INADMISSIBILIDADE DE PROVAS INQUISITORIAIS NO PROCESSO DE CASSAÇÃO

4.1 A Aplicação do Art. 5º, LV, aos Processos Político-Administrativos Municipais

O fundamento normativo primordial para a tese ora defendida reside, como não poderia deixar de ser, no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, que assegura o contraditório e a ampla defesa "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral".

O processo de cassação de prefeito regido pelo Decreto-Lei nº 201/1967 enquadra-se perfeitamente na categoria de "processo administrativo" ou, no mínimo, na de procedimento no qual figura um "acusado em geral". O prefeito municipal, quando



EM BRANCO



denunciado perante a Câmara de Vereadores por infração político-administrativa, é inequivocamente um acusado, e como tal faz jus à plenitude das garantias que a Constituição assegura a todo aquele que sofre imputação com potencial sancionatório.

Não há, no texto constitucional, qualquer elemento que autorize distinguir, para fins de incidência das garantias processuais, entre o Presidente da República processado por crime de responsabilidade perante o Senado Federal e o prefeito municipal processado por infração político-administrativa perante a Câmara de Vereadores. Em ambos os casos, trata-se de agente político democraticamente eleito, cujo mandato — expressão máxima da soberania popular — somente pode ser cassado mediante processo que observe rigorosamente as garantias constitucionais.

4.2 A Gravidade da Sanção e a Exigência de Provas Legítimas

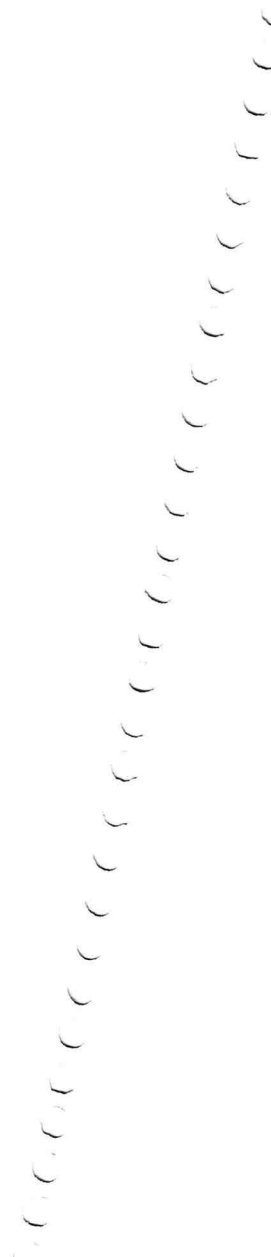
A cassação do mandato de prefeito municipal constitui sanção da mais alta gravidade, não apenas pelas consequências políticas imediatas — a destituição do agente político investido pelo voto popular — mas também pelos efeitos reflexos sobre a elegibilidade do sancionado. Embora o Decreto-Lei nº 201/1967 não preveja, para as infrações político-administrativas do art. 4º, a inabilitação para o exercício de cargo público (sanção que acompanha a condenação pelos crimes do art. 1º, nos termos do §2º do mesmo artigo), a cassação do mandato constitui, por si só, causa de inelegibilidade, nos termos da Lei Complementar nº 64/1990 .

Daí a dupla importância da regularidade probatória: a prova produzida sem contraditório, além de contaminar a decisão política de cassação, pode vir a fundamentar, reflexamente, a restrição do direito de ser votado, com evidente prejuízo à cidadania política do agente sancionado.

A gravidade dessas consequências impõe que o standard probatório aplicável ao processo de cassação seja, no mínimo, equivalente ao exigido para os processos sancionatórios em geral. Não se admite, em um Estado Democrático de Direito, que a perda de um mandato eletivo — expressão máxima da soberania popular — possa



EM BRANCO





fundar-se em elementos colhidos à revelia do acusado, sem que lhe tenha sido assegurada a oportunidade de participar de sua produção, de contraditá-los, de oferecer versão alternativa dos fatos.

4.3 O Princípio da Simetria e a Unidade do Sistema Constitucional

O princípio da simetria, que informa a organização dos poderes nos diversos níveis federativos, impõe que as garantias fundamentais reconhecidas no âmbito federal sejam estendidas, com as devidas adaptações, aos processos sancionatórios conduzidos nos âmbitos estadual e municipal.

Se, como demonstrado no tópico anterior, o processo de impeachment presidencial não admite a utilização de provas produzidas em CPI sem a submissão ao contraditório, por identidade de razão o mesmo óbice deve incidir sobre o processo de cassação de prefeitos. A natureza da sanção — perda de mandato eletivo — é a mesma; a qualidade do acusado — agente político democraticamente investido — é a mesma; as garantias constitucionais invocadas — devido processo legal, contraditório, ampla defesa — são as mesmas.

Não faria sentido, sob qualquer prisma hermenêutico, que se exigisse para o Presidente da República um padrão probatório mais rigoroso do que para o prefeito municipal, como se a garantia do contraditório admitisse graduações conforme a hierarquia do cargo ocupado pelo acusado. As garantias fundamentais não se graduam pela importância do acusado; são, por definição, universais e indisponíveis, aplicando-se a todos que se encontrem na condição de acusados em processo sancionatório.

5. O RITO DO DECRETO-LEI Nº 201/1967 E A EXIGÊNCIA DE PRODUÇÃO PROBATÓRIA EM CONTRADITÓRIO

5.1 A Estrutura Procedimental do Art. 5º e a Fase Instrutória



EM BRANCO

O art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967 estabelece o rito a ser observado pelas Câmaras Municipais no processo de cassação de prefeitos por infrações político-administrativas. Referido dispositivo prevê, em seus incisos, as seguintes fases fundamentais:

- I - apresentação de denúncia escrita por qualquer eleitor, com exposição dos fatos e indicação das provas;
- II - leitura da denúncia em sessão da Câmara e deliberação sobre sua admissibilidade;
- III - notificação do prefeito para apresentar defesa prévia no prazo de dez dias;
- IV - constituição de comissão processante, composta por três vereadores, para conduzir a instrução;
- V - realização de instrução probatória, com inquirição de testemunhas, produção de perícias e demais diligências requeridas pelas partes;
- VI - apresentação de alegações finais pela acusação e pela defesa;
- VII - julgamento final pelo Plenário da Câmara, por maioria absoluta de votos.

O ponto central para a presente análise reside na fase instrutória, conduzida pela comissão processante. É nesse momento que devem ser produzidas, em contraditório, as provas que fundamentarão a decisão final da Câmara. A lei processante municipal assegura expressamente à defesa o direito de requerer diligências, de inquirir testemunhas, de produzir contraprovas, de participar ativamente da formação do convencimento dos julgadores.

O que se colhe na CPI municipal, portanto, há de ingressar nessa fase instrutória como elemento informativo a ser submetido ao contraditório. As testemunhas que depuseram perante a CPI devem ser novamente ouvidas perante a comissão processante, agora com a participação da defesa; os documentos obtidos na investigação devem ser apresentados às partes para manifestação; as perícias realizadas devem ser submetidas ao crivo do contraditório, podendo a defesa requerer esclarecimentos ou a realização de novas perícias.

5.2 A Insuficiência da Mera Juntada dos Autos da CPI

☑ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO



Não basta, portanto, que a Câmara Municipal, ao instaurar o processo de cassação, determine a simples juntada dos autos da CPI que investigou os fatos e considere as provas ali produzidas como elementos válidos para a formação do convencimento dos julgadores. Essa prática, infelizmente ainda observada em algumas casas legislativas municipais, viola frontalmente as garantias constitucionais do acusado.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, inclusive em casos envolvendo processos de cassação de prefeitos, tem firmado entendimento no sentido de que a utilização de provas produzidas em CPI sem a observância do contraditório e da ampla defesa no âmbito do processo político-administrativo configura nulidade absoluta, por violação ao art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Os tribunais estaduais, em reiteradas decisões, têm anulado processos de cassação de prefeitos nos quais se verificou que a Câmara Municipal limitou-se a trasladar os autos da CPI e a proferir julgamento com base exclusiva ou preponderantemente nos elementos ali colhidos, sem assegurar à defesa a oportunidade de renovar a produção probatória em contraditório.

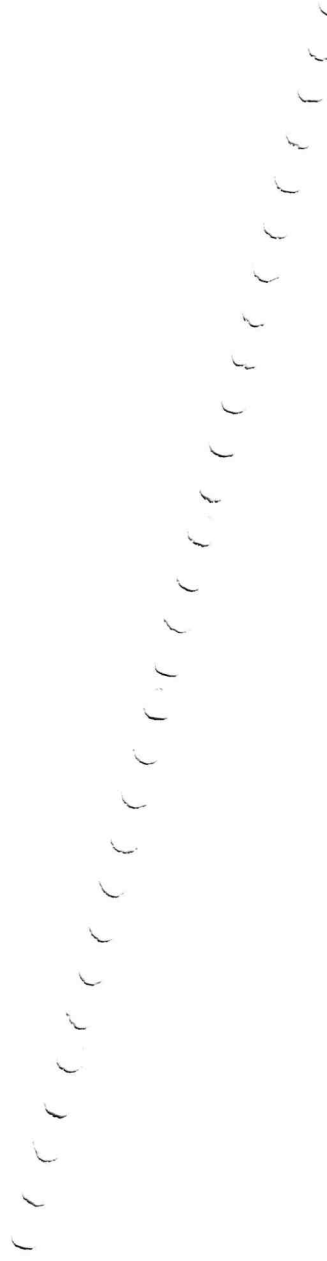
5.3 A Possibilidade de Utilização como Elemento Informativo e a Necessidade de Renovação

O ponto aqui levantado sustenta que os elementos colhidos na investigação — inclusive e principalmente os depoimentos e demais provas produzidas sem contraditório — devem ser submetidos ao crivo defensivo no âmbito do processo de cassação. Isso significa que:

- a) as testemunhas devem ser reinquiridas perante a comissão processante, com a participação da defesa;
- b) os documentos devem ser apresentados às partes para manifestação;
- c) as perícias devem ser submetidas ao contraditório, podendo ser impugnadas ou complementadas;
- d) a defesa deve ter oportunidade de produzir contraprovas em relação a todos os elementos acusatórios.



EM BRANCO



Apenas após esse "reprocessamento" das provas, com a efetiva participação defensiva, é que os elementos colhidos na investigação poderão legitimamente fundamentar a decisão de cassação.

6. AS CONSEQUÊNCIAS DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE PROVAS INQUISITORIAIS

6.1 A Nulidade Absoluta do Processo de Cassação

A utilização, no processo de cassação de prefeito, de provas produzidas em CPI sem observância do contraditório, quando tais provas tenham influído decisivamente no convencimento dos julgadores, acarreta a nulidade absoluta do processo e da decisão condenatória.

Trata-se de nulidade absoluta porque atinge garantias fundamentais do acusado — o contraditório e a ampla defesa — que constituem cláusulas pétreas da ordem constitucional, insuscetíveis de supressão ou mitigação por qualquer ato infraconstitucional. Nulidades absolutas, como é cediço, independem de demonstração de prejuízo específico, pois o prejuízo é presumido diante da gravidade da violação. Basta que se demonstre que provas produzidas sem contraditório foram utilizadas como fundamento da decisão para que se imponha a anulação do processo.

6.2 O Controle Judicial pelo Poder Judiciário

Uma das questões mais relevantes na prática forense concerne à possibilidade e aos limites do controle judicial sobre os processos de cassação conduzidos pelas Câmaras Municipais.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o Poder Judiciário não pode rever o mérito da decisão política da Câmara de Vereadores, ou seja, não pode substituir o juízo dos edis acerca da ocorrência ou não da infração político-



EM BRANCO



administrativa por seu próprio juízo. O julgamento da cassação é, nessa medida, insindicável quanto ao seu conteúdo político.

Pode, contudo, e deve, o Poder Judiciário exercer controle sobre a regularidade do procedimento, anulando o processo sempre que constatada violação às garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Essa distinção entre mérito político e regularidade processual é fundamental: o Judiciário atua como guardião do procedimento, assegurando que o julgamento político se dê no quadro das garantias constitucionais, mas sem adentrar no conteúdo propriamente político da decisão.

Assim, se restar demonstrado que o prefeito foi condenado com base em provas produzidas em CPI sem contraditório, que a defesa não teve oportunidade de participar da instrução probatória, que a comissão processante recusou-se injustificadamente a produzir provas requeridas pela defesa, o Poder Judiciário poderá — e deverá — declarar a nulidade do processo, determinando sua reiniciação ou, se impossível, o restabelecimento do mandato cassado.

O instrumento processual adequado para esse controle é, em regra, o mandado de segurança, impetrado perante o Tribunal de Justiça do respectivo estado contra ato da Câmara Municipal ou de sua comissão processante. Em situações excepcionais, quando a ilegalidade for manifesta e houver risco de dano irreparável, o mandado de segurança pode ser manejado ainda durante o trâmite do processo de cassação, antes mesmo do julgamento final.

7. A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E A CONFIRMAÇÃO DA TESE

7.1 Precedentes do Supremo Tribunal Federal

☑ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO



O Supremo Tribunal Federal, embora não tenha se pronunciado especificamente sobre a questão das provas de CPI no processo de cassação de prefeitos, já assentou, em diversas oportunidades, princípios que confirmam a tese ora defendida.

No julgamento da ADPF 378, que estabeleceu parâmetros para o impeachment presidencial, a Corte deixou claro que as garantias do contraditório e da ampla defesa aplicam-se integralmente aos processos de responsabilidade de agentes políticos, não se admitindo que a natureza política do julgamento legitime o sacrifício de direitos fundamentais.

No julgamento do RE 976.566, com repercussão geral, o STF reafirmou a possibilidade de responsabilização político-administrativa com fundamento no Decreto-Lei nº 201/1967, mas sem prejuízo das garantias constitucionais do acusado .

Em sede de controle concentrado, a Corte tem reiteradamente afirmado que a cláusula do devido processo legal aplica-se a todos os processos sancionatórios, inclusive aqueles conduzidos por órgãos legislativos, não se admitindo a chamada "devida processo legislativo" como standard inferior ao exigido para os processos judiciais.

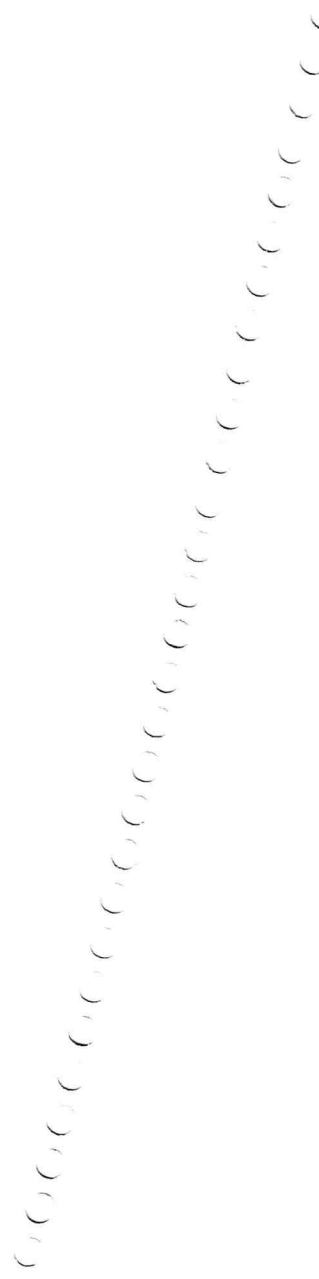
7.2 A Súmula Vinculante 14 e sua Aplicação aos Processos Municipais

A Súmula Vinculante nº 14 do Supremo Tribunal Federal, embora originalmente editada para assegurar ao defensor, no curso do inquérito policial, o direito de acesso aos elementos de prova já documentados que digam respeito ao investigado, tem sido aplicada por analogia aos procedimentos investigatórios em geral, inclusive às CPIs municipais.

A ratio decidendi do enunciado — a de que o investigado tem direito de conhecer os elementos produzidos contra si, ainda na fase investigatória, para que possa exercer adequadamente sua defesa quando do processo — aplica-se com inteiro rigor às investigações parlamentares que precedem os processos de cassação.



EM BRANCO





Assim, ainda durante os trabalhos da CPI municipal, o investigado (futuro acusado no processo de cassação) tem direito de acesso aos autos, de obter cópias dos documentos e termos de depoimentos, de ser assistido por advogado. A violação a esse direito pode, por si só, contaminar o material colhido, impedindo sua utilização mesmo como elemento informativo.

8. CONCLUSÕES DOGMÁTICAS E PROPOSIÇÕES FINAIS

8.1 Síntese dos Fundamentos

A partir da análise empreendida ao longo deste tópico, é possível extrair as seguintes conclusões dogmáticas fundamentais:

Primeira: O processo de cassação de prefeito regido pelo Decreto-Lei nº 201/1967, seja na via criminal (art. 1º) seja na via político-administrativa (art. 4º), submete-se integralmente às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, por força do art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Segunda: As Comissões Parlamentares de Inquérito instituídas no âmbito municipal, à semelhança das CPIs federais, constituem procedimentos investigatórios de natureza inquisitorial, que produzem elementos informativos, e não provas judiciais propriamente ditas.

Terceira: Os elementos informativos colhidos em CPI municipal não podem, por si só, fundamentar a decisão condenatória sem que sejam submetidos ao crivo do contraditório e da ampla defesa no âmbito do próprio processo.

Quarta: A mera juntada dos autos da CPI ao processo de cassação, sem a renovação da produção probatória em contraditório, com participação efetiva da defesa, configura violação às garantias constitucionais e acarreta a nulidade absoluta do processo.

8.2 A Unidade do Sistema Constitucional de Garantias

☎ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO

A extensão aos processos de cassação de prefeitos da mesma exigência de legitimidade probatória que informa o impeachment presidencial não constitui inovação jurisprudencial ou ousadia interpretativa, mas simples aplicação do princípio da unidade do sistema constitucional de garantias.

A Constituição Federal de 1988, ao assegurar o contraditório e a ampla defesa a todos os acusados em geral, estabeleceu um piso mínimo de proteção que não admite gradações nem distinções fundadas na hierarquia do cargo ocupado pelo acusado ou na instância em que se desenvolve o processo. O prefeito municipal, investido no cargo pelo voto popular, tem o mesmo direito do Presidente da República a um processo justo, no qual as provas que fundamentam a acusação sejam produzidas com sua participação e sob o crivo do contraditório.

8.3 A Importância da Tese para a Consolidação Democrática

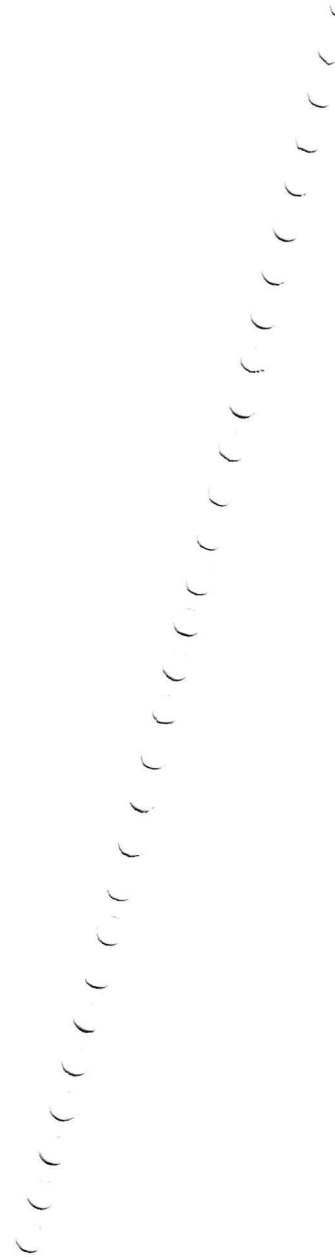
A afirmação dessa tese reveste-se de particular importância para a consolidação da democracia municipal e para o fortalecimento do Estado de Direito em todos os níveis da federação. Processos de cassação conduzidos com desrespeito às garantias fundamentais, que utilizam provas produzidas unilateralmente sem oportunidade de defesa, não apenas violam direitos individuais do acusado, mas comprometem a própria legitimidade das instituições democráticas.

A Câmara de Vereadores, ao julgar o prefeito por infração político-administrativa, exerce função das mais delicadas no sistema de freios e contrapesos municipais. O exercício dessa função há de pautar-se pelo mais escrupuloso respeito às garantias constitucionais, sob pena de o impeachment municipal — instrumento legítimo de responsabilização política — converter-se em mecanismo de arbítrio da maioria eventual, em arma de perseguição política, em instrumento de desestabilização institucional.

A exigência de que as provas sejam produzidas em contraditório, com participação efetiva da defesa, constitui a mais elementar salvaguarda contra esses riscos. É ela que



EM BRANCO



assegura que a decisão de cassação, quando proferida, funde-se não na versão unilateral dos acusadores, mas em um conjunto probatório legitimamente construído, com a participação de todos os interessados e sob o controle público e judicial.

Por essas razões, a tese da inadmissibilidade, nos processos de cassação de prefeitos, de provas produzidas sem contraditório em CPIs municipais, longe de constituir obstáculo à responsabilização de agentes políticos desviantes, representa condição de legitimidade dessa mesma responsabilização. A história do constitucionalismo brasileiro está repleta de exemplos de processos políticos que, conduzidos sem observância das garantias fundamentais, produziram decisões formalmente válidas mas materialmente injustas, cuja revisão posterior impôs-se como exigência de justiça e de pacificação social.

4ª Seção. DA LEGALIDADE DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, SUPLEMENTARES E EXTRAORDINÁRIOS COM BASE NO REGIME JURÍDICO DA LEI 4.320/64

I. CRÉDITOS ADICIONAIS NO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS, CLASSIFICAÇÃO, REQUISITOS E FONTES DE CUSTEIO À LUZ DA LEI Nº 4.320/1964

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: A DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA E A NECESSIDADE DE MECANISMOS RETIFICADORES

O orçamento público, enquanto instrumento de planejamento e gestão das finanças estatais, consubstancia-se em documento de natureza jurídico-política que estima as receitas e autoriza as despesas que o Poder Público poderá realizar em determinado exercício financeiro. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece, em seu art. 2º, que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a



EM BRANCO

política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade .

Não obstante o rigor técnico que deve presidir a elaboração da peça orçamentária, a atividade financeira do Estado desenvolve-se em ambiente dinâmico e sujeito a inúmeras variáveis econômicas, sociais e políticas que escapam, em maior ou menor medida, à capacidade de predição do legislador orçamentário. A inflação, as oscilações na arrecadação tributária, as mudanças nas prioridades governamentais, os eventos imprevistos e as emergências públicas são fatores que podem comprometer a execução do orçamento tal como originalmente aprovado, exigindo a atuação estatal para além dos limites inicialmente autorizados .

É precisamente nesse contexto que se inserem os créditos adicionais, definidos pelo art. 40 da Lei nº 4.320/64 como "as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento" . Tais instrumentos constituem mecanismos retificadores do orçamento, destinados a promover os ajustes necessários à fiel execução das políticas públicas ao longo do exercício financeiro, sem que se exija, para cada alteração pontual, a elaboração de uma nova lei orçamentária .

A disciplina jurídica dos créditos adicionais encontra fundamento tanto na Constituição Federal quanto na Lei nº 4.320/64, devendo sua abertura observar requisitos específicos conforme a natureza do crédito a ser aberto, a finalidade a que se destina e as circunstâncias que justificam sua utilização. O art. 167 da Constituição, ao elencar as vedações orçamentárias, estabelece, em seu inciso V, que é vedada "a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes" . A exceção a essa regra, como se verá adiante, diz respeito aos créditos extraordinários, cuja abertura prescinde de autorização legislativa prévia em razão da urgência e imprevisibilidade que lhes são inerentes.

2. CLASSIFICAÇÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS: CRITÉRIOS DISTINTIVOS E REGIMES JURÍDICOS ESPECÍFICOS

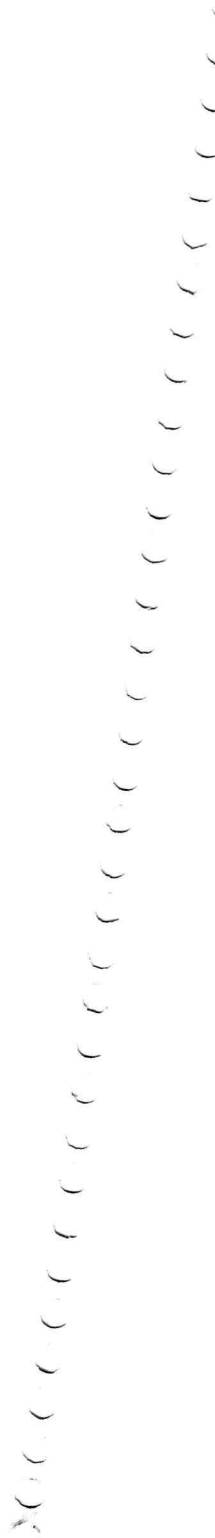
☑ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO





A Lei nº 4.320/64, em seu art. 41, classifica os créditos adicionais em três categorias distintas: suplementares, especiais e extraordinários . Cada uma dessas modalidades corresponde a situações fáticas e jurídicas específicas, submetendo-se a regime jurídico próprio no que concerne aos requisitos para sua abertura, às fontes de recursos que podem ser utilizadas e ao procedimento a ser observado.

2.1 Créditos Suplementares: Reforço de Dotações Orçamentárias Existentes

Os créditos suplementares são aqueles destinados ao reforço de dotação orçamentária já existente na lei orçamentária anual . Caracterizam-se, portanto, por não criarem nova despesa, mas por acrescentarem recursos a despesas que já haviam sido previstas no orçamento, cujas dotações originais revelaram-se insuficientes para atender às necessidades da administração ao longo do exercício.

Suponha-se, exemplificativamente, que a Lei Orçamentária Anual tenha consignado determinada dotação para a manutenção de um hospital público. Se, no curso do exercício, verificar-se que o valor originalmente previsto é insuficiente para custear as despesas com pessoal, material de consumo e serviços de terceiros, o Poder Executivo poderá solicitar ao Legislativo autorização para abrir um crédito suplementar, que acrescerá recursos à dotação já existente, permitindo a continuidade regular dos serviços.

Os créditos suplementares submetem-se ao princípio da autorização legislativa prévia, nos termos do art. 167, inciso V, da Constituição Federal . Isso significa que, em regra, sua abertura depende de lei específica que os autorize, aprovada pelo Poder Legislativo. A própria Lei de Orçamento, contudo, pode conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até determinada importância, conforme prevê o art. 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/64 . Essa autorização global, que deve observar limites quantitativos expressos, constitui mecanismo de flexibilização da gestão orçamentária, permitindo ajustes pontuais sem a necessidade de submissão de cada crédito ao crivo parlamentar.



EM BRANCO



Os créditos suplementares, por se destinarem ao reforço de dotações já existentes, confundem-se com o orçamento a que se referem, acompanhando sua vigência. Nos termos do art. 45 da Lei nº 4.320/64, extinguem-se no final do exercício financeiro em que foram abertos, salvo se, tendo sido autorizados nos últimos quatro meses do exercício, forem reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício seguinte .

2.2 Créditos Especiais: Atendimento de Despesas Não Contempladas no Orçamento

Os créditos especiais, por sua vez, são aqueles destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica . Diferentemente dos créditos suplementares, que apenas reforçam dotações existentes, os créditos especiais criam novas despesas, isto é, autorizam gastos que não foram originalmente previstos na lei orçamentária anual.

Suponha-se que, após a aprovação da LOA, o governo decida implementar um programa de construção de creches em determinado município, programa esse que não havia sido contemplado no orçamento original. Para viabilizar essa nova política pública, será necessário obter autorização legislativa para abrir um crédito especial, que criará as dotações orçamentárias necessárias à execução do programa.

Tal como os créditos suplementares, os créditos especiais dependem de prévia autorização legislativa, materializada em lei específica, e exigem a indicação dos recursos correspondentes que financiarão a nova despesa . A lei que autorizar a abertura do crédito especial deve especificar a dotação que está sendo criada, o valor correspondente e as fontes de recursos que serão utilizadas para custeá-la.

Os créditos especiais, a exemplo dos suplementares, extinguem-se com o final do exercício financeiro em que foram abertos, podendo, contudo, ser reabertos no exercício seguinte se autorizados nos últimos quatro meses do exercício anterior, nos termos do art. 45 da Lei nº 4.320/64 .



EM BRANCO



2.3 Créditos Extraordinários: Atendimento de Despesas Urgentes e Imprevisíveis

Os créditos extraordinários constituem categoria distinta e submetem-se a regime jurídico excepcional. São destinados a atender despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública .

A característica fundamental dos créditos extraordinários reside na conjugação de dois elementos: a imprevisibilidade do evento que demanda a atuação estatal e a urgência da resposta que se exige do Poder Público. Trata-se de situações anômalas, que escapam à capacidade humana de previsão e que, por sua gravidade e ineditismo, demandam ação rápida e imediata do Estado, incompatível com os trâmites ordinários de aprovação legislativa .

A imprevisibilidade, nesse contexto, não se confunde com mera ausência de previsão orçamentária. Refere-se a eventos que, por sua natureza excepcional e inesperada, não poderiam ter sido razoavelmente antecipados no momento da elaboração da lei orçamentária. A urgência, por sua vez, traduz-se na necessidade de adoção de providências imediatas, cujo retardamento poderia agravar a situação ou comprometer a eficácia da resposta estatal .

A Constituição Federal de 1988, ao disciplinar os créditos extraordinários, inovou em relação ao regime anterior. Enquanto a Lei nº 4.320/64 submetia todas as modalidades de créditos adicionais à autorização legislativa prévia, a Constituição passou a permitir que os créditos extraordinários sejam abertos por medida provisória, no âmbito federal, e por decreto do Poder Executivo, nos demais entes federativos, com comunicação imediata ao Poder Legislativo .

O art. 167, § 3º, da Constituição Federal estabelece que "a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62" (que disciplina as medidas provisórias). O Supremo Tribunal Federal,



EM BRANCO



na ADI 4.048, firmou entendimento no sentido de que a utilização de medida provisória para abertura de crédito extraordinário deve efetivamente corresponder a situações de necessidade premente, que justifiquem a adoção de procedimento legislativo sumário, não se admitindo o uso desse instrumento para despesas previsíveis ou para contornar as limitações impostas pela lei orçamentária .

Estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União em parceria com a Universidade de Brasília e a Universidade Federal de Goiás, abrangendo o período de 1995 a 2010, revelou que praticamente 100% dos créditos extraordinários abertos por medida provisória naquele período não obedeciam aos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência, o que evidencia a preocupante banalização desse instrumento e seus potenciais riscos para a responsabilidade fiscal e para a separação dos poderes .

3. REQUISITOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS: AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA E INDICAÇÃO DE RECURSOS

O art. 167, inciso V, da Constituição Federal estabelece, como regra geral, a vedação à abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Trata-se de dupla exigência que visa assegurar o respeito à competência do Poder Legislativo em matéria orçamentária e garantir o equilíbrio das contas públicas.

A autorização legislativa prévia constitui decorrência lógica do princípio da legalidade orçamentária e da separação dos poderes. Cabe ao Poder Legislativo, por excelência, a função de autorizar as despesas públicas, seja por meio da lei orçamentária anual, seja por meio de leis específicas que a modifiquem ao longo do exercício.

No caso dos créditos suplementares, a autorização legislativa pode ser veiculada de duas formas: (a) por meio de lei específica que autorize determinado crédito, com indicação precisa do valor e da finalidade; ou (b) por meio de autorização global contida na própria lei orçamentária, que faculte ao Poder Executivo abrir créditos suplementares até



EM BRANCO

determinado limite . Essa segunda modalidade, prevista no art. 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, constitui delegação legislativa para a prática de atos de gestão orçamentária, devendo ser exercida nos estritos limites da autorização concedida.

Os créditos especiais, por não se referirem a dotações preexistentes, exigem sempre autorização legislativa específica, materializada em lei que crie as novas dotações e estabeleça os recursos correspondentes. Não se admite, para essa modalidade, autorização global na lei orçamentária.

Os créditos extraordinários, como exceção à regra, dispensam a autorização legislativa prévia, podendo ser abertos diretamente pelo Poder Executivo, mediante medida provisória (no âmbito federal) ou decreto (nos demais entes), com comunicação imediata ao Poder Legislativo, que os apreciará posteriormente . A excepcionalidade desse regime justifica-se pela urgência e imprevisibilidade das situações que autorizam a abertura desses créditos.

4. ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

4.1 Iniciativa e Tramitação Legislativa

A abertura de créditos adicionais, nas modalidades suplementar e especial, segue o rito legislativo ordinário, com iniciativa privativa do Poder Executivo, nos termos do art. 165, inciso III, da Constituição Federal, que reserva ao Chefe do Executivo a competência para iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária.

O projeto de lei que visa à abertura de crédito adicional deve ser encaminhado ao Poder Legislativo acompanhado de exposição de motivos que justifique a necessidade da medida e indique as fontes de recursos que serão utilizadas para custeá-la. No âmbito federal, tais projetos são apreciados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, antes de seguirem para deliberação em Plenário .



EM BRANCO



A aprovação legislativa materializa-se em lei específica, que autoriza a abertura do crédito e, conforme o caso, cria as novas dotações ou reforça as existentes. Promulgada a lei, o Poder Executivo expede decreto de abertura do crédito, que detalha a distribuição dos recursos pelas unidades orçamentárias e pelos elementos de despesa.

4.2 Regime Especial dos Créditos Extraordinários

Os créditos extraordinários submetem-se a regime procedimental distinto, em razão da urgência que lhes é inerente. No âmbito federal, são abertos por medida provisória, que tem força de lei desde sua edição, submetendo-se a posterior apreciação pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 62 da Constituição Federal .

A medida provisória que abre crédito extraordinário deve indicar expressamente a situação de emergência que a justifica, bem como a destinação dos recursos e as fontes de financiamento. Embora dispensada da indicação prévia de recursos, a abertura de crédito extraordinário deve observar os limites globais de endividamento e as metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

Nos âmbitos estadual e municipal, onde não há medida provisória (salvo previsão expressa nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas), os créditos extraordinários são abertos por decreto do Poder Executivo, com comunicação imediata ao Poder Legislativo, que deles tomará conhecimento e, se for o caso, os referendará .

4.3 Reabertura de Créditos no Exercício Seguinte

O art. 45 da Lei nº 4.320/64 estabelece que os créditos adicionais terão vigência no exercício financeiro em que forem abertos, extinguindo-se com o seu término. A norma, contudo, ressalva a hipótese de créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício, os quais poderão ser reabertos, nos limites de seus saldos, e incorporados ao orçamento do exercício subsequente .



EM BRANCO



A reabertura opera-se por ato do Poder Executivo, independentemente de nova autorização legislativa, desde que observados os limites dos saldos remanescentes e a finalidade original do crédito. Trata-se de mecanismo que visa evitar a perda de recursos já autorizados para despesas que, por razões de ordem temporal, não puderam ser executadas no exercício de origem.

5. LIMITAÇÕES E CONTROLE DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

5.1 Vedação ao Estorno e à Transposição de Recursos

O art. 167, inciso VI, da Constituição Federal veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Essa vedação visa impedir que o Poder Executivo, por ato próprio, altere a destinação dos recursos aprovados pelo Legislativo, desrespeitando as prioridades estabelecidas na lei orçamentária.

A abertura de créditos adicionais constitui exceção a essa regra, justamente porque se faz mediante autorização legislativa específica (nos casos de créditos suplementares e especiais) ou por meio de instrumento normativo com força de lei submetido a controle posterior (nos casos de créditos extraordinários). A exigência de indicação dos recursos correspondentes, nesse contexto, funciona como mecanismo de controle, assegurando que a realocação de recursos se dê de forma transparente e dentro dos limites legais.

5.2 Controle pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo

A abertura e a execução dos créditos adicionais submetem-se ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 70 da Constituição Federal. Os órgãos de controle fiscalizam a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos que envolvam a utilização de recursos públicos, incluindo, evidentemente, a abertura de créditos adicionais.



EM BRANCO



No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União tem sistematicamente apontado irregularidades na abertura de créditos extraordinários que não observam os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária e para a responsabilização dos agentes públicos que desrespeitam as normas financeiras .

5.3 Responsabilidade Fiscal e Limites para Abertura de Créditos

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece limites e condições para a expansão da despesa obrigatória de caráter continuado, inclusive quando viabilizada por meio de créditos adicionais. O art. 17 da LRF exige que a criação ou expansão de despesa obrigatória seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias dos Poderes e órgãos autônomos. Os créditos extraordinários, contudo, não se incluem nesses limites, por serem destinados ao atendimento de situações emergenciais que não admitem restrições financeiras prévias . Essa exclusão, embora necessária para assegurar a capacidade de resposta do Estado em situações de crise, tem sido objeto de críticas por parte de estudiosos que apontam o risco de sua utilização como mecanismo para contornar os limites fiscais.

6. CONCLUSÕES DOGMÁTICAS

A análise da disciplina jurídica dos créditos adicionais revela a sofisticação do sistema orçamentário brasileiro, que combina o princípio da rigidez orçamentária — expresso na exigência de lei para autorizar despesas — com a necessidade de flexibilidade para ajustar o orçamento às circunstâncias supervenientes.

Os créditos suplementares, especiais e extraordinários constituem, cada qual a seu modo, instrumentos indispensáveis à boa execução do orçamento público, permitindo



EM BRANCO

que o Estado adapte sua atuação às mudanças de cenário sem comprometer o equilíbrio das contas públicas ou a legitimidade democrática das decisões sobre a alocação de recursos.

A distinção entre as três modalidades, longe de constituir mero exercício de classificação acadêmica, tem consequências práticas relevantes: os créditos suplementares e especiais submetem-se ao princípio da autorização legislativa prévia e à exigência de indicação de recursos, enquanto os créditos extraordinários, em razão da urgência e imprevisibilidade que os caracterizam, podem ser abertos por ato do Executivo, com controle legislativo posterior.

A exigência constitucional de indicação dos recursos correspondentes para a abertura de créditos suplementares e especiais, conjugada com o elenco de fontes previsto no art. 43 da Lei nº 4.320/64, constitui mecanismo essencial para assegurar o equilíbrio orçamentário e prevenir o endividamento público descontrolado.

II. A LEGALIDADE DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS PARA O PAGAMENTO DE SHOWS COM ARTISTAS DE RENOME NO PROGRAMA ILHA VERÃO 2026: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E A RELEVÂNCIA ECONÔMICO-TURÍSTICA DO MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: O TURISMO COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MUNICIPAL

A compreensão da legalidade da abertura de créditos adicionais para a realização de eventos culturais de grande porte, como o programa Ilha Verão 2026, exige, preliminarmente, uma imersão na realidade socioeconômica do Município de Ilha Comprida e na centralidade que o turismo assume como atividade econômica estruturante para a região. Não se trata, como se verá ao longo desta exposição, de mero dispêndio discricionário de recursos públicos, mas sim de investimento estratégico em setor fundamental para a geração de emprego, renda e desenvolvimento sustentável local.



EM BRANCO



O Município de Ilha Comprida, localizado no litoral sul do Estado de São Paulo, insere-se em contexto geográfico e econômico peculiar. Trata-se de uma ilha com extensas faixas de praia, natureza preservada e biodiversidade singular, características que a têm transformado em um dos destinos mais procurados do litoral paulista. A economia local, historicamente marcada por desafios estruturais comuns a regiões com restrições ambientais significativas, encontrou no turismo sua principal vocação econômica, desenvolvendo-se em torno de atividades relacionadas à hospedagem, alimentação, comércio e serviços voltados ao atendimento da população flutuante que busca suas belezas naturais.

A literatura especializada em desenvolvimento regional tem demonstrado, de forma consistente, que a expansão turística exerce influência significativa sobre a economia de regiões com potencial natural, promovendo o desenvolvimento socioeconômico, gerando empregos, estimulando o crescimento de setores relacionados e impulsionando o comércio local. No caso específico do Vale do Ribeira, região na qual se insere o Município de Ilha Comprida, o turismo emerge como potencial catalisador de progresso socioeconômico, especialmente considerando as restrições ambientais que limitam a instalação de empreendimentos industriais de grande porte.

Nesse contexto, a realização de eventos geradores de fluxo turístico, como shows musicais com artistas de renome nacional, assume importância estratégica que transcende o mero entretenimento. Conforme diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Turismo, eventos dessa natureza constituem fontes de geração de emprego e de distribuição de renda, além de auxiliarem na valorização do patrimônio cultural e imaterial do destino, gerando atratividade para períodos específicos e contribuindo para a diminuição da sazonalidade e fomento à economia de forma positiva.

2. A IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DO TURISMO PARA O MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA

2.1 O Turismo como Principal Motor da Economia Local

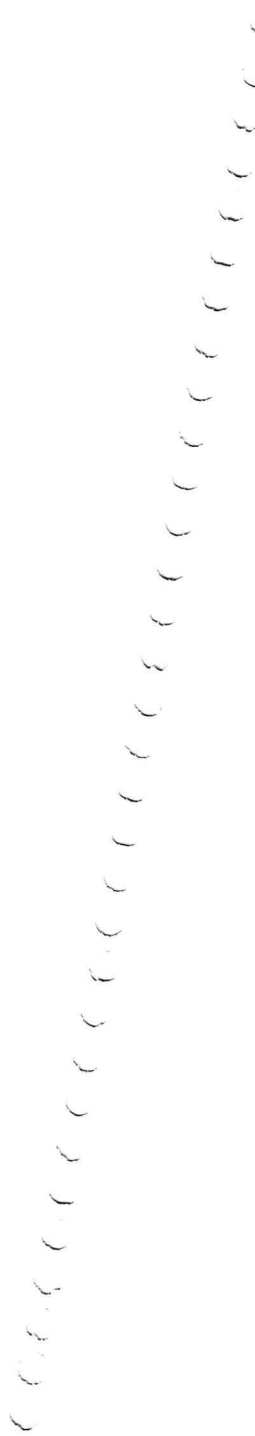
☑ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO





A análise detida da estrutura econômica do Município de Ilha Comprida revela a centralidade do turismo como vetor de desenvolvimento. Durante a alta temporada, milhares de turistas chegam à ilha para desfrutar de suas belezas naturais e atividades ao ar livre, como trilhas, passeios de barco e esportes aquáticos. Esse crescimento impulsiona o setor de serviços, gerando empregos e promovendo o comércio local de forma significativa .

Pequenos negócios, como lojas de artesanato e bares à beira-mar, beneficiam-se diretamente da movimentação turística. O setor de hospedagem também se fortalece, oferecendo opções que variam desde campings até empreendimentos mais sofisticados, criando oportunidades de emprego para guias turísticos, funcionários de hotéis e restaurantes, entre outros profissionais . A infraestrutura turística da ilha tem sido constantemente aprimorada para atender à demanda crescente, com hotéis, pousadas e restaurantes expandindo suas operações para proporcionar mais conforto e opções para os visitantes .

Estudo aprofundado sobre o tema, publicado na Revista Tópicos, destaca que a expansão turística contribui para a diversificação da economia regional, reduzindo a dependência de setores tradicionais e vulneráveis a flutuações econômicas. Ao promover a criação de infraestrutura turística, como hotéis, restaurantes, lojas e serviços de transporte, o turismo cria oportunidades de emprego em diferentes áreas, desde a hotelaria e a gastronomia até o artesanato e o entretenimento .

2.2 O Desafio da Sazonalidade e a Necessidade de Eventos Estruturantes

Um dos principais desafios enfrentados por destinos turísticos como Ilha Comprida reside na acentuada sazonalidade que caracteriza o fluxo de visitantes. Durante a alta temporada de verão, o município experimenta picos de movimentação econômica, com hotéis lotados, restaurantes operando em capacidade máxima e serviços temporários surgindo por todos os lados. Nos meses de baixa temporada, contudo, observa-se queda



EM BRANCO



significativa na ocupação, comércio mais fraco e redução substancial nas oportunidades de negócios para empreendedores locais .

A sazonalidade constitui, sem dúvida, um dos maiores desafios do turismo em cidades litorâneas, onde o movimento costuma cair drasticamente após o verão . Essa realidade impõe aos gestores públicos o desafio de desenvolver estratégias eficazes para distribuir melhor a demanda ao longo do ano, reduzindo oscilações bruscas de receita e conferindo maior estabilidade financeira ao destino turístico .

É precisamente nesse contexto que a realização de eventos geradores de fluxo turístico, como o programa Ilha Verão 2026, assume importância estratégica. Ao criar programações em meses estratégicos, o município distribui melhor a demanda ao longo do ano, reduzindo oscilações bruscas de receita e tornando-se menos dependente de poucos meses fortes . Eventos bem planejados ajudam a estabilizar o caixa de hotéis, bares, lojas e prestadores de serviço, permitindo que empresários planejem melhor, mantenham equipes fixas e invistam em melhorias .

O Ministério do Turismo, em diretrizes expressas, reconhece a importância do apoio a eventos geradores de fluxo turístico, destacando que tais eventos são considerados como uma das principais motivações de viagens para os destinos brasileiros e que seu apoio possibilita que esses eventos agreguem valor à imagem dos destinos de forma estratégica .

2.3 Impacto Econômico Multiplicador dos Grandes Eventos

A realização de grandes eventos culturais produz impacto econômico que transcende o momento e o local de sua realização, espalhando-se por toda a cadeia produtiva do município. Durante o evento, hotéis registram aumento na ocupação, restaurantes ampliam o movimento, aplicativos de transporte têm mais corridas, e até pequenos comércios de bairro sentem a diferença positiva .



EM BRANCO



Há também o significativo efeito indireto. Empresas fornecedoras de som, iluminação, montagem de palcos, segurança e limpeza passam a ser contratadas com mais frequência, gerando empregos temporários e, em alguns casos, permanentes. Esse efeito multiplicador do turismo manifesta-se de diversas formas e pode ter impactos positivos significativos em áreas que dependem do turismo como fonte de renda.

Além dos impactos econômicos imediatos, eventos bem organizados fortalecem a imagem do município como destino estruturado e confiável. Essa reputação pesa quando investidores avaliam onde instalar novas operações. Com o tempo, o evento passa a fazer parte da identidade do lugar, torna-se referência e entra no calendário regional, ampliando a visibilidade do município na mídia, nas redes sociais e no mercado turístico.

Estudos especializados demonstram que, em cidades que se tornaram sinônimo de grandes eventos, a identidade econômica em torno de eventos específicos fortalece a marca urbana, criando oportunidades de desenvolvimento que se estendem para além do período de realização das atrações.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

3.1 Princípios Orçamentários Aplicáveis

A abertura de créditos adicionais para a realização do programa Ilha Verão 2026 deve observar os princípios fundamentais que regem o direito financeiro brasileiro, notadamente aqueles consagrados na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

O princípio da unidade orçamentária, expressamente consagrado no art. 2º da Lei nº 4.320/64 e no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para cada exercício financeiro e para determinado ente, contendo todas as receitas e despesas. A observância desse



EM BRANCO

princípio, na hipótese em exame, traduz-se na necessidade de que as despesas com o evento sejam devidamente contempladas no orçamento municipal, seja por meio de dotação específica constante da lei orçamentária anual, seja por meio de créditos adicionais regularmente abertos.

O princípio da universalidade, por sua vez, determina que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado, possibilitando conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo, impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização legislativa, e garantir que todos os órgãos e unidades da administração pública estejam contemplados no orçamento. A Lei nº 4.320/64, em seus arts. 2º e 3º, exige o cumprimento dessa regra, estabelecendo que a lei do orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei.

O princípio da anualidade, também consagrado no art. 2º da Lei nº 4.320/64, determina que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, chamado exercício financeiro, que coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro). A exceção a essa regra, relevante para o presente estudo, dá-se nos créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício, que podem ser reabertos nos limites de seus saldos, no ano seguinte, incorporando-se ao orçamento do exercício subsequente.

3.2 Os Créditos Adicionais na Sistemática da Lei nº 4.320/64

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 40, define os créditos adicionais como "as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento". O art. 41 do mesmo diploma legal classifica os créditos adicionais em três categorias distintas: suplementares, especiais e extraordinários, cada qual submetida a regime jurídico próprio.

Os créditos suplementares são aqueles destinados ao reforço de dotação orçamentária já existente na lei orçamentária anual. Caracterizam-se por não criarem nova despesa,



EM BRANCO

mas por acrescentarem recursos a despesas que já haviam sido previstas no orçamento, cujas dotações originais revelaram-se insuficientes para atender às necessidades da administração ao longo do exercício.

Os créditos especiais, por sua vez, são aqueles destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, criando novas despesas não originalmente previstas na lei orçamentária anual. Caso o programa Ilha Verão 2026 não tenha sido contemplado com dotação específica na LOA do exercício, a abertura de crédito especial constituiria o instrumento adequado para viabilizar sua realização.

Os créditos extraordinários, destinados a atender despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, não se aplicam à hipótese em exame, que não se enquadra nas situações excepcionais que justificam a utilização dessa modalidade.

3.3 Requisitos para Abertura de Créditos Adicionais

O art. 167, inciso V, da Constituição Federal estabelece, como regra geral, a vedação à abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Trata-se de dupla exigência que visa assegurar o respeito à competência do Poder Legislativo em matéria orçamentária e garantir o equilíbrio das contas públicas.

A autorização legislativa prévia, exigida tanto para créditos suplementares quanto para créditos especiais, constitui decorrência lógica do princípio da legalidade orçamentária e da separação dos poderes. Cabe ao Poder Legislativo, por excelência, a função de autorizar as despesas públicas, seja por meio da lei orçamentária anual, seja por meio de leis específicas que a modifiquem ao longo do exercício.

No caso dos créditos suplementares, a autorização legislativa pode ser veiculada de duas formas: (a) por meio de lei específica que autorize determinado crédito, com indicação precisa do valor e da finalidade; ou (b) por meio de autorização global contida na própria



EM BRANCO



lei orçamentária, que faculte ao Poder Executivo abrir créditos suplementares até determinado limite. Essa segunda modalidade, prevista no art. 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, constitui delegação legislativa para a prática de atos de gestão orçamentária, devendo ser exercida nos estritos limites da autorização concedida.

Os créditos especiais, por não se referirem a dotações preexistentes, exigem sempre autorização legislativa específica, materializada em lei que crie as novas dotações e estabeleça os recursos correspondentes.

A segunda exigência constitucional consiste na indicação dos recursos correspondentes, isto é, na identificação das fontes de financiamento que suportarão a despesa adicional. Essa exigência visa impedir que a abertura de créditos se faça sem a necessária contrapartida financeira, o que comprometeria o equilíbrio orçamentário.

O art. 43 da Lei nº 4.320/64 elenca as fontes de recursos que podem ser utilizadas para a abertura de créditos suplementares e especiais, considerando-se como tais, desde que não comprometidos: (a) o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (b) os provenientes de excesso de arrecadação; (c) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei; (d) o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

3.4 A Reserva de Contingência como Fonte Específica

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu art. 5º, inciso III, estabelece que o projeto de lei orçamentária anual conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A reserva de contingência constitui fonte específica para a abertura de créditos adicionais destinados a fazer frente a eventos imprevistos, como a oportunidade de realização de



EM BRANCO



um evento de grande porte com potencial para alavancar o turismo local. Conforme disposto em legislações municipais que disciplinam a matéria, a reserva de contingência se destina a atender a passivos contingentes e eventos fiscais imprevistos, considerando-se, neste último, a insuficiência de recursos dotados no orçamento e a necessidade de novos créditos orçamentários .

Assim, caso o Município de Ilha Comprida tenha constituído reserva de contingência em sua lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, tais recursos podem legitimamente ser utilizados como fonte para a abertura de créditos adicionais destinados à realização do programa Ilha Verão 2026, desde que observados os limites e condições estabelecidos na legislação local.

4. A LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS DE RENOME

4.1 Previsão Expressa em Políticas Públicas de Turismo

A contratação de artistas e bandas musicais de consagração regional ou nacional para eventos geradores de fluxo turístico encontra amparo expresso em políticas públicas do setor. O Ministério do Turismo, por meio da Ação de Apoio a Eventos Geradores de Fluxos Turísticos, estabelece que podem ser apoiados, com recursos públicos, os cachês de artistas e bandas musicais, em percentuais que variam de 50% a 100% do valor do repasse .

A Portaria nº 39, de 10 de março de 2017, do Ministério do Turismo, estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias, incluindo expressamente a possibilidade de apoio a eventos geradores de fluxo turístico .

Os artistas e bandas musicais de consagração regional ou nacional a serem contratados devem estar previamente cadastrados e aprovados junto ao Ministério do Turismo no



EM BRANCO





portal "Turismo com Música", ferramenta que garante transparência à contratação de artistas e bandas musicais por gestores públicos .

4.2 A Exigência de Procedimento Licitatório e suas Exceções

A contratação de artistas de renome para shows e eventos culturais insere-se em contexto específico que admite tratamento diferenciado em matéria de licitação pública. A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), em seu art. 75, inciso III, estabelece hipótese de inexigibilidade de licitação para a contratação de artistas consagrados pela crítica ou pela opinião pública.

A inexigibilidade funda-se na inviabilidade de competição, decorrente da natureza singular do objeto e da notória especialização do contratado. No caso de shows musicais, a singularidade decorre da impossibilidade de se estabelecer competição entre artistas distintos, porquanto cada qual possui estilo, repertório e apelo popular próprios, não sendo possível substituir um artista por outro sem alterar a natureza do evento e seu potencial de atração de público.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que a contratação de artistas consagrados para shows e eventos culturais enquadra-se na hipótese de inexigibilidade de licitação, desde que observados os seguintes requisitos: (a) comprovação da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública; (b) demonstração da adequação do artista ao perfil do evento; (c) compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado.

A consagração do artista, para fins de inexigibilidade, pode ser comprovada por meio de matérias jornalísticas, reportagens, entrevistas, premiações, posições em rankings musicais, número de seguidores em redes sociais, vendas de discos e ingressos, entre outros elementos que demonstrem sua notoriedade e apelo popular.

5. A LEGITIMIDADE DA DESPESA COMO INVESTIMENTO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

☎ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO

5.1 A Despesa com Eventos como Investimento, não como Mero Gasto

A classificação contábil da despesa pública em correntes e de capital, nos termos da Lei nº 4.320/64, não deve obscurecer a compreensão econômica do dispêndio. A realização de eventos geradores de fluxo turístico, embora classificada como despesa corrente na rubrica "outros serviços de terceiros - pessoa jurídica", produz efeitos econômicos que a qualificam como verdadeiro investimento no desenvolvimento local.

O retorno econômico desse investimento manifesta-se de múltiplas formas: aumento da arrecadação tributária municipal (ISS sobre serviços, ICMS sobre consumo), geração de empregos diretos e indiretos, fortalecimento da cadeia produtiva do turismo, valorização da imagem do destino, atração de novos investimentos e redução da sazonalidade.

Estudo sobre cidades que vivem de eventos demonstra que, durante grandes eventos, a cidade entra em modo intensivo de consumo, com hotéis lotados, restaurantes ampliando turnos e serviços temporários surgindo por todos os lados. O dinheiro circula rápido e atinge setores diversos, do transporte ao comércio informal, criando picos econômicos concentrados .

5.2 O Interesse Público na Promoção do Turismo Local

A realização do programa Ilha Verão 2026 atende a múltiplas finalidades de interesse público, todas elas alinhadas com as competências constitucionais do Município e com as políticas públicas de desenvolvimento econômico e turístico.

Em primeiro lugar, promove o desenvolvimento econômico local, gerando oportunidades de negócios e empregos para a população residente. Em segundo lugar, fortalece a identidade cultural do município, valorizando suas tradições e promovendo a integração comunitária. Em terceiro lugar, contribui para a redução da sazonalidade turística, distribuindo melhor a demanda ao longo do ano e conferindo maior estabilidade à



EM BRANCO

economia local. Em quarto lugar, amplia a visibilidade do município nos mercados turísticos regionais e nacionais, atraindo novos visitantes e investimentos.

A Constituição Federal, em seu art. 180, estabelece que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico". Trata-se de norma programática que impõe aos entes federativos o dever de atuar positivamente na promoção do turismo, reconhecendo sua importância estratégica para o desenvolvimento nacional.

5.3 A Observância dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade

A legalidade da despesa, contudo, não se exaure na observância das normas formais de direito financeiro. Exige-se, também, que o gasto público seja razoável e proporcional aos benefícios que se pretende alcançar, evitando-se excessos que possam caracterizar desvio de finalidade ou ofensa aos princípios da economicidade e da eficiência.

Nesse particular, a escolha dos artistas a serem contratados deve considerar sua adequação ao perfil do evento e ao público-alvo que se pretende atrair, bem como a compatibilidade dos valores contratados com os preços praticados no mercado para artistas de renome equivalente. A eventual realização de mais de um show no programa deve ser justificada pela capacidade de atração de público diversificado e pelo potencial de geração de fluxo turístico em diferentes períodos.

O gestor público deve, ainda, considerar a possibilidade de captação de recursos junto à iniciativa privada, por meio de patrocínios e parcerias, bem como a viabilidade de obtenção de transferências voluntárias de recursos junto ao Ministério do Turismo e a órgãos estaduais de fomento ao turismo, nos termos da Portaria nº 39/2017 .

6. CONCLUSÕES DOGMÁTICAS

A partir da análise empreendida ao longo deste tópico, é possível extrair as seguintes conclusões dogmáticas fundamentais:

☎ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO



Primeira: O turismo constitui atividade econômica estruturante para o Município de Ilha Comprida, respondendo por parcela significativa da geração de emprego, renda e desenvolvimento local. A sazonalidade que caracteriza o fluxo turístico no município impõe a adoção de estratégias de diversificação da oferta e de atração de visitantes em períodos estratégicos, função que pode ser cumprida pela realização de eventos geradores de fluxo turístico, como o programa Ilha Verão 2026.

Segunda: A abertura de créditos adicionais para a realização do programa encontra fundamento legal na Lei nº 4.320/64, que disciplina os créditos suplementares e especiais como instrumentos legítimos de adequação do orçamento às necessidades supervenientes da administração pública. A observância dos requisitos constitucionais e legais assegura a regularidade do procedimento.

Terceira: As fontes de recursos para a abertura dos créditos adicionais podem ser o superavit financeiro, o excesso de arrecadação, a anulação de dotações orçamentárias ou, especialmente, a reserva de contingência constituída na lei orçamentária anual para atendimento de eventos fiscais imprevistos, nos termos do art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quarta: A contratação de artistas de renome para shows e eventos culturais enquadra-se na hipótese de inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, desde que comprovada a consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública e observada a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado.

Quinta: A despesa com a realização do programa Ilha Verão 2026, embora classificada como despesa corrente, constitui verdadeiro investimento no desenvolvimento econômico local, considerando seu potencial multiplicador e os efeitos positivos sobre a arrecadação tributária, a geração de empregos, o fortalecimento da cadeia produtiva do turismo e a redução da sazonalidade.



EM BRANCO



Sexta: O interesse público na realização do evento manifesta-se no cumprimento do dever constitucional de promoção do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (art. 180 da CF), bem como na observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na alocação dos recursos públicos.

Sétima: A legalidade da despesa condiciona-se à observância dos princípios da transparência e do controle, materializada na divulgação ampla do procedimento, na justificativa detalhada da escolha dos artistas, na comprovação da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado e na demonstração da adequação da despesa ao interesse público.

Em suma, a abertura de créditos adicionais para o pagamento de shows com artistas de renome no programa Ilha Verão 2026 constitui medida legítima e adequada ao atendimento do interesse público, alinhada com as políticas de desenvolvimento turístico e com a função promocional do Estado no fomento de atividades econômicas geradoras de emprego e renda.

Cabe à administração pública municipal, no exercício de sua competência discricionária e observados os limites legais e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, avaliar a conveniência e oportunidade da realização do evento, considerando o potencial de retorno econômico e social do investimento e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para sua execução. A decisão, devidamente motivada e transparente, constituirá exercício legítimo da função administrativa, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Município de Ilha Comprida e para a realização dos valores constitucionais que informam a ordem econômica e financeira.

III. A FIXAÇÃO DE PREÇOS POR ARTISTAS DE RENOME: SINGULARIDADE DO OBJETO, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E A LEI DA OFERTA E DA DEMANDA COMO FATOR DE PRECIFICAÇÃO



EM BRANCO



1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: A NATUREZA JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS E SEUS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

A contratação de artistas de renome para shows e eventos culturais promovidos pelo Poder Público insere-se em contexto jurídico peculiar, que demanda do operador do Direito uma compreensão aprofundada das categorias fundamentais que regem as contratações públicas, notadamente no que concerne à dispensa ou inexigibilidade de licitação, à natureza singular do objeto contratado e aos mecanismos de formação de preços em mercados marcados pela intangibilidade e pela subjetividade valorativa.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece, como regra, a exigência de procedimento licitatório prévio para as contratações públicas, ressalvados os casos especificados na legislação. Tal exigência funda-se nos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que informam a atuação da Administração Pública, e visa assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e a igualdade de condições entre os potenciais contratados.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que institui o novo regime de licitações e contratações públicas, prevê, em seu art. 74, as hipóteses de inexigibilidade de licitação, caracterizadas pela inviabilidade de competição. É precisamente nesse dispositivo que se funda a possibilidade de contratação direta de artistas consagrados, porquanto a competição, em tais casos, revela-se inviável em razão da natureza singular do objeto e da notória especialização do contratado.

A contratação de artistas de renome, contudo, não se submete apenas às regras formais do direito administrativo. Ela é igualmente regida pelas leis de mercado, pela dinâmica da oferta e da procura e pela valorização subjetiva que o público confere à obra e à pessoa do artista. Compreender a interação entre esses elementos — o regime jurídico da inexigibilidade, a singularidade do objeto artístico e a lei da oferta e da demanda como fator de precificação — constitui o objetivo central do presente tópico.



EM BRANCO



2. O REGIME JURÍDICO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS

2.1 Fundamento Legal: O Art. 74 da Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, estabelece as hipóteses de inexigibilidade de licitação, caracterizadas pela inviabilidade de competição. O inciso II do referido dispositivo expressamente contempla a contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública .

A redação do dispositivo não deixa margem a dúvidas: a inviabilidade de competição, no caso de contratação de artistas, decorre da impossibilidade de se estabelecer um certame competitivo para a seleção de um intérprete, cantor, banda ou conjunto musical, pois cada artista possui estilo, repertório, carisma e apelo popular próprios, que não podem ser objetivamente comparados com os de outros artistas para fins de atendimento do interesse público concreto.

A doutrina especializada tem enfatizado que a inexigibilidade para contratação de artistas não se confunde com a mera dispensa de licitação por valor, disciplinada no art. 75 da mesma lei. Enquanto a dispensa por valor (os chamados "pequenos valores") pressupõe a possibilidade de competição, mas a lei autoriza a contratação direta em razão da baixa materialidade e da necessidade de celeridade, a inexigibilidade funda-se na própria inviabilidade de se instaurar um procedimento competitivo, dada a natureza singular do objeto e a impossibilidade de substituição do artista sem desnaturar o evento e comprometer seu potencial de atração de público .

2.2 Requisitos Cumulativos para a Contratação Direta

A doutrina e a jurisprudência são pacíficas no sentido de que a contratação direta de artista por inexigibilidade de licitação exige o preenchimento de requisitos cumulativos, que devem ser rigorosamente demonstrados no processo administrativo:

☑ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO



Primeiro: consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública. A consagração não se presume; deve ser comprovada mediante elementos objetivos, tais como matérias jornalísticas, reportagens em veículos de comunicação de alcance nacional ou regional, entrevistas, premiações recebidas, posições em rankings musicais, número de seguidores em redes sociais, vendas de discos e ingressos, entre outros indicadores de notoriedade e reconhecimento público .

Segundo: adequação do artista ao perfil do evento. A escolha do artista deve guardar pertinência com a natureza do evento, com o público-alvo que se pretende atrair e com os objetivos de política pública que se busca alcançar. Não basta que o artista seja consagrado; é necessário que sua contratação atenda a uma necessidade concreta da Administração, devidamente identificada no estudo técnico preliminar que instrui o processo .

Terceiro: preço compatível com os praticados no mercado. Ainda que inviável a competição, a Administração não está liberada do dever de contratar com justiça de preço. O valor ajustado deve ser compatível com os cachês praticados pelo artista em contratações similares, bem como com os valores de mercado para artistas de renome equivalente. A justificativa de preço constitui elemento essencial do processo de inexigibilidade, devendo ser demonstrada mediante documentos idôneos .

3. A SINGULARIDADE DO OBJETO ARTÍSTICO COMO FUNDAMENTO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

3.1 Conceito de Singularidade no Direito Administrativo

A compreensão do conceito de singularidade é essencial para a correta aplicação do regime de inexigibilidade de licitação para contratação de artistas. A doutrina administrativista, notadamente a partir das lições de Marçal Justen Filho, define o objeto singular como aquele que não pode ser substituído por outro, para fins de contratação



EM BRANCO



administrativa, por ser ele o único adequado para atender à necessidade estatal ou às necessidades coletivas .

A singularidade remete à ideia de infungibilidade, que se caracteriza quando a identidade específica do objeto é relevante para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por equivalentes sem comprometer o resultado pretendido. No caso de shows e eventos artísticos, a infungibilidade manifesta-se de forma inequívoca: cada artista possui características únicas — voz, repertório, estilo, carisma, história de vida — que não podem ser replicadas por outro artista, por mais talentoso que seja.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consolidada ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993, já havia atenuado a compreensão de singularidade, assentando que "o conceito de singularidade não está vinculado à ideia de unicidade". Apesar de pressupor complexidade e especificidade, a singularidade não denota a existência de um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. Em suma, "a natureza singular não deve ser compreendida como uma situação de ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada que exige grande nível de segurança, restrição e cuidado" .

3.2 A Singularidade do Artista e a Impossibilidade de Substituição

Transportando esse conceito para o universo das contratações artísticas, tem-se que a singularidade do artista manifesta-se na impossibilidade de sua substituição por outro, sem que isso altere a natureza do evento e comprometa seu potencial de atração de público.

Suponha-se que a Administração pretenda realizar um show com determinado cantor sertanejo de renome nacional, cujo público é majoritariamente composto por adultos e famílias. Substituir esse cantor por um artista de funk ou pagode, ainda que igualmente consagrado, alteraria completamente o perfil do evento, podendo afastar o público que se pretendia atrair e comprometer os objetivos de política pública que motivaram a realização do evento.



EM BRANCO

A singularidade, portanto, não está na pessoa do artista considerada abstratamente, mas na relação entre o artista, o perfil do evento e o público-alvo que se pretende alcançar. É essa relação que torna o objeto singular e inviabiliza a competição, pois não se pode substituir um artista por outro sem desnaturar o objeto da contratação.

4. A FIXAÇÃO DE PREÇOS POR ARTISTAS DE RENOME E A LEI DA OFERTA E DA DEMANDA

4.1 A Precificação em Mercados de Bens Singulares e Intangíveis

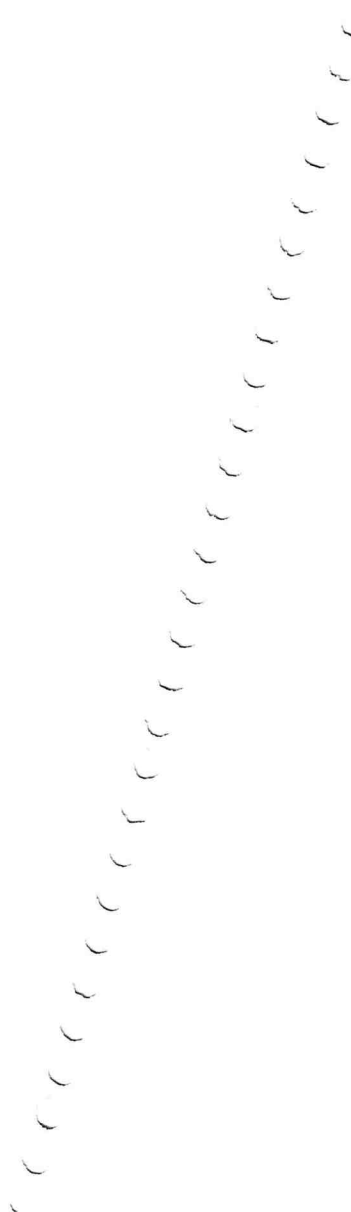
A fixação do preço dos cachês de artistas de renome insere-se em contexto econômico peculiar, distinto daquele que caracteriza os mercados de bens e serviços padronizados. Trata-se de mercado no qual o preço não é determinado pelo custo de produção (que seria, em última análise, o custo de formação do artista, acrescido de margem), mas sim por fatores subjetivos relacionados à valorização que o público confere à obra e à pessoa do artista.

A lei da oferta e da demanda atua, nesse mercado, de forma particularmente intensa. Artistas com grande apelo popular, alta capacidade de mobilização de público e forte presença na mídia tendem a ter seus cachês valorizados, não em razão de custos de produção mais elevados, mas sim porque a demanda por suas apresentações supera em muito a oferta disponível. Trata-se de escassez induzida pela própria natureza da atividade artística: cada artista só pode realizar um número limitado de shows em determinado período, o que naturalmente restringe a oferta e pressiona os preços para cima.

A doutrina econômica denomina esse fenômeno de "renda de escassez" ou "renda de monopólio", referindo-se à capacidade que determinados agentes econômicos têm de fixar preços acima dos custos marginais em razão da inexistência de substitutos perfeitos para os bens ou serviços que oferecem. No caso dos artistas de renome, o monopólio decorre de sua própria individualidade: ninguém pode substituir determinado cantor em



EM BRANCO





suas características essenciais, o que confere a ele poder de mercado na fixação de seus preços.

4.2 A Legitimidade da Formação de Preços pelo Artista

A indagação que se coloca ao intérprete do direito administrativo é a seguinte: pode a Administração Pública sujeitar-se a preços fixados unilateralmente pelo artista, sem que isso caracterize ofensa aos princípios da economicidade e da eficiência?

A resposta, construída pela doutrina e pela jurisprudência, é afirmativa, desde que observadas determinadas cautelas. A Administração não pode simplesmente aceitar qualquer preço, sob pena de violação ao dever de zelar pelo erário. Deve, isto sim, demonstrar que o valor ajustado é compatível com os praticados pelo artista em contratações similares e com os valores de mercado para artistas de renome equivalente.

A justificativa de preço, nesse contexto, assume papel central. O gestor público deve juntar aos autos do processo de inexigibilidade documentos que comprovem os valores cobrados pelo artista em outras apresentações, tais como contratos anteriores, propostas comerciais, notas fiscais, ou, na impossibilidade de obtenção de tais documentos, informações obtidas junto a empresários, produtores e outros agentes do setor.

O Tribunal de Contas da União tem orientado que, nos casos de inexigibilidade para contratação de artistas, a pesquisa de preços deve considerar as especificidades do mercado, podendo ser realizada mediante consulta a empresários, produtores e outros artistas de renome equivalente, bem como a publicações especializadas e sítios eletrônicos que divulguem valores de cachês .

5. A LEI DA OFERTA E DA DEMANDA COMO FATOR DE PRECIFICAÇÃO E A NECESSIDADE DE JUSTIFICAÇÃO

5.1 A Dinâmica de Formação de Preços no Mercado Artístico

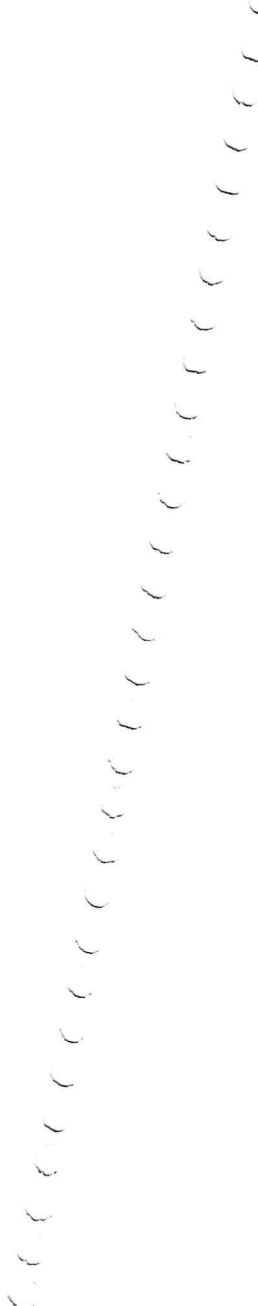
☞ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO





O mercado de shows e eventos artísticos rege-se pela dinâmica clássica da oferta e da procura, com a peculiaridade de que a oferta é naturalmente limitada pela disponibilidade de agenda do artista e pela impossibilidade de multiplicação de suas apresentações em um mesmo período.

Durante a alta temporada, especialmente nos meses de verão, a demanda por shows é elevada, o que naturalmente pressiona os preços para cima. Artistas de renome, que poderiam cobrar valores mais módicos em períodos de baixa demanda, elevam seus cachês na alta temporada em razão do excesso de procura e da escassez de datas disponíveis.

Essa dinâmica sazonal é perfeitamente legítima e deve ser considerada pela Administração Pública no momento de avaliar a compatibilidade dos preços propostos. Não se pode comparar o cachê de um artista na alta temporada com o valor cobrado em períodos de baixa demanda, sob pena de se chegar a conclusões equivocadas acerca da razoabilidade do preço.

5.2 A Variação de Preços em Função do Porte do Evento e da Estrutura Exigida

Outro fator que influencia diretamente a formação do preço dos cachês artísticos é o porte do evento e a estrutura exigida para sua realização. Shows em grandes festivais, com palcos sofisticados, sistemas de som e iluminação de alto padrão, exigem do artista e de sua equipe logística mais complexa, o que naturalmente se reflete no preço cobrado.

Da mesma forma, eventos que exigem deslocamentos mais longos, hospedagem diferenciada, seguros e outros serviços agregados tendem a ter custos mais elevados, que são repassados ao contratante no valor do cachê.

A Administração, ao justificar o preço ajustado, deve considerar essas variáveis, demonstrando que o valor pago é compatível não apenas com os cachês praticados pelo



EM BRANCO

artista em outras ocasiões, mas também com o porte do evento e com a estrutura exigida para sua realização.

5.3 O Papel do Empresário e da Negociação Direta

A negociação do cachê artístico é usualmente realizada por meio de empresários ou produtores exclusivos, que detêm a representação do artista e atuam como intermediários nas contratações. O art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 expressamente contempla essa possibilidade, ao admitir a contratação "diretamente ou por meio de empresário exclusivo" .

A exclusividade do empresário, nesse contexto, constitui mais um elemento que inviabiliza a competição, pois apenas ele está habilitado a negociar a contratação do artista e a fixar as condições comerciais da apresentação. A Administração não pode, por óbvio, negociar com outros intermediários que não detenham a representação do artista, sob pena de inviabilizar a contratação.

A negociação direta com o empresário, contudo, não exige a Administração do dever de justificar o preço ajustado. Deve o gestor público buscar informações sobre os valores praticados pelo artista em contratações similares, confrontá-las com a proposta apresentada e demonstrar, no processo administrativo, que o preço é compatível com o mercado.

6. CONCLUSÕES DOGMÁTICAS

A partir da análise empreendida ao longo deste tópico, é possível extrair as seguintes conclusões dogmáticas fundamentais:

Primeira: A contratação de artistas de renome pela Administração Pública submete-se ao regime de inexigibilidade de licitação previsto no art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, porquanto a inviabilidade de competição decorre da natureza singular do



EM BRANCO



objeto e da impossibilidade de substituição do artista sem desnaturar o evento ou comprometer seu potencial de atração de público.

Segunda: A singularidade do objeto artístico não se confunde com unicidade ou exclusividade absoluta, mas sim com a infungibilidade decorrente das características únicas do artista — voz, repertório, estilo, carisma, apelo popular — que não podem ser replicadas por outro artista sem alterar a natureza do evento e os objetivos de política pública que se pretende alcançar.

Terceira: A fixação do preço dos cachês artísticos é determinada pela lei da oferta e da demanda, atuando em mercado de bens singulares e intangíveis, no qual o valor não é definido por custos de produção, mas sim pela valorização subjetiva que o público confere à obra e à pessoa do artista, bem como pela escassez natural da oferta.

Quarta: O preço é fixado pelo artista ou por seu empresário exclusivo, com base em sua estratégia comercial, na demanda por suas apresentações, na disponibilidade de agenda, no porte do evento e na estrutura exigida, não se sujeitando a tabelamentos públicos ou a sistemas oficiais de compras.

Quinta: A negociação por meio de empresário exclusivo, expressamente contemplada na lei, constitui mais um elemento que evidencia a inviabilidade de competição, porquanto apenas o representante legal do artista está habilitado a negociar sua contratação e fixar as condições comerciais da apresentação.

Em suma, a fixação de preços por artistas de renome para shows e eventos públicos insere-se em contexto econômico e jurídico peculiar, no qual a lei da oferta e da demanda atua como fator determinante da precificação, a singularidade do objeto inviabiliza a competição, e o regime de inexigibilidade de licitação oferece o arcabouço normativo adequado para a contratação direta, desde que observadas as cautelas legais e demonstrada a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado.



EM BRANCO



Cabe ao gestor público, no exercício de sua competência discricionária, avaliar a conveniência e oportunidade da contratação, instruir o processo com os documentos e justificativas exigidos por lei e assegurar que a escolha do artista e o preço ajustado atendam ao interesse público e aos princípios da economicidade, eficiência e moralidade que regem a Administração Pública.

Seção 5. DA IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE TERCEIRO. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE NA CESSÃO DE BEM PÚBLICO PARA USO NO ATENDIMENTO DE FINALIDADE PÚBLICA. IMPRESCINDIBILIDADE DE DESVIO DE FINALIDADE OU ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA PARA O ENQUADRAMENTO LEGAL.

I. DA ABSOLUTA IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA PREFEITA POR ATOS PRATICADOS POR TERCEIROS – A PESSOALIDADE COMO PRESSUPOSTO INARREDÁVEL DA INFRAÇÃO DISCIPLINAR NO REGIME DO DECRETO-LEI Nº 201/67

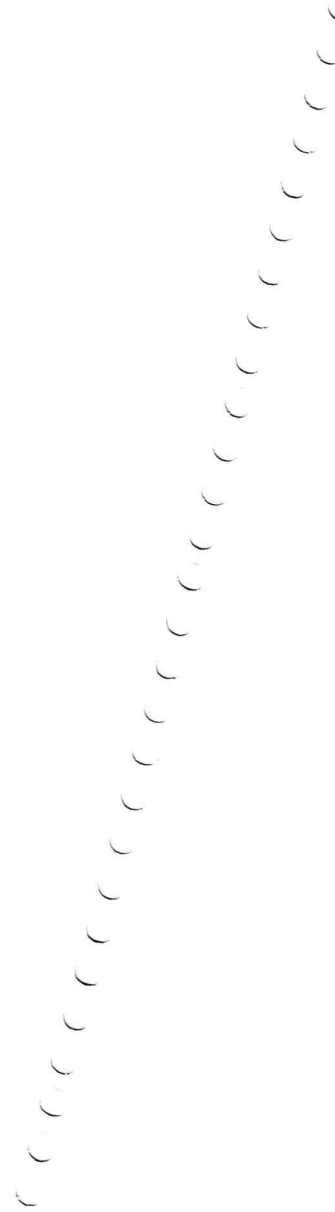
1. PREMISSAS FUNDAMENTAIS: A NATUREZA JURÍDICA DA INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A EXIGÊNCIA DE CONDUTA PESSOAL DO CHEFE DO EXECUTIVO

Antes de adentrarmos propriamente no exame dos fatos imputados à Prefeita de Ilha Comprida, impõe-se estabelecer, com a precisão terminológica que o caso requer, a distinção fundamental entre as esferas de responsabilização do Chefe do Poder Executivo Municipal e, especialmente, a natureza jurídica das infrações político-administrativas previstas no Decreto-Lei nº 201/67.

O sistema jurídico brasileiro, em sua evolução histórica, sempre cuidou de diferenciar com clareza as diversas modalidades de responsabilidade a que se submetem os agentes políticos. No caso específico dos Prefeitos Municipais, o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, estabeleceu um regime bifronte: de um lado, define os crimes de responsabilidade (caput do art. 1º e art. 4º, que remetem ao julgamento pelo Poder



EM BRANCO





Judiciário, impondo penas privativas de liberdade); de outro, tipifica as infrações político-administrativas (art. 4º, em sua integralidade, quando considerado o processo de cassação de mandato pela Câmara Municipal).

É precisamente neste segundo espectro – o da infração político-administrativa sujeita a julgamento pelo Legislativo Municipal – que se insere a presente imputação. E é sob este prisma que deve ser analisada, considerando-se as peculiaridades que informam o processo de cassação de mandato, sem jamais perder de vista que, também nesta seara, vigoram princípios fundamentais do Direito Sancionador, notadamente o da personalidade da conduta.

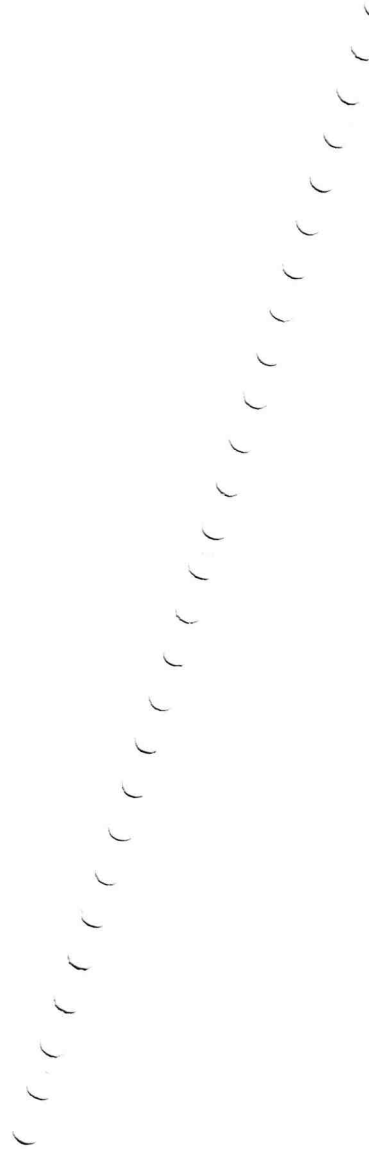
A doutrina mais abalizada, na voz de mestres como Hely Lopes Meirelles, em sua clássica obra "Direito Municipal Brasileiro", sempre sustentou que as infrações político-administrativas são definidas em lei como atos do Prefeito atentatórios aos interesses do Município ou da administração, e sua apuração, mediante processo regular, pode levar à perda do mandato. O elemento central desta definição é precisamente a expressão "atos do Prefeito", que denota a imprescindibilidade de uma conduta pessoal, própria, do Chefe do Executivo, para que se possa cogitar de responsabilização.

Não se trata, portanto, de mera formalidade ou de exigência processual sem conteúdo substancial. Cuida-se, isto sim, de pressuposto lógico e jurídico inafastável: aquele que ocupa o cargo de Prefeito somente pode ser responsabilizado politicamente por atos que tenha praticado pessoalmente, ou aos quais tenha dado causa direta, ou, ainda, que tenha dolosamente omitido quando no dever de agir. A responsabilidade objetiva, ou por fato de terceiro, é absolutamente incompatível com a natureza personalíssima do mandato eletivo e com a estrutura do sistema de responsabilização de agentes políticos.

2. A SUPOSTA "USURPAÇÃO DE FUNÇÃO" COMO ATO DE TERCEIRO: A ABSOLUTA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA PREFEITA NA CONDUTA IMPUTADA



EM BRANCO





O ponto nodal da acusação, e que revela sua mais profunda fragilidade jurídica, reside na afirmação de que "a ordem para a cessão partiu do esposo da Prefeita, Sr. João Neto, que não teria autoridade para tal". A denúncia, ao assim narrar, reconhece expressamente que a conduta comissiva – o ato de ordenar a cessão do bem público – não foi praticada pela Chefe do Executivo, mas sim por um particular, estranho à estrutura administrativa e destituído de qualquer poder hierárquico ou funcional.

Ocorre que o Decreto-Lei nº 201/67, em seu art. 4º, ao definir as infrações político-administrativas passíveis de cassação de mandato, estabelece um rol de condutas típicas que somente podem ser praticadas por quem ostenta a qualidade de Chefe do Poder Executivo Municipal. Trata-se, na técnica do Direito Administrativo Sancionador, dos chamados "ilícitos de cargo" ou "infrações funcionais próprias", aquelas que exigem, para sua configuração, uma qualidade especial do sujeito ativo. Ninguém senão o Prefeito pode praticar o ato de "praticar ato contra expressa disposição de lei" (inciso VII), de "omitir-se ou negligenciar na defesa de bens do Município" (inciso VIII) ou de "proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo" (inciso X).

A tentativa de responsabilizar a Prefeita por um ato que a própria acusação afirma ter sido ordenado por seu esposo configura, em termos técnicos, verdadeira hipótese de responsabilidade política por fato de terceiro, figura absolutamente incompatível com os mais mezinhos princípios que regem a responsabilização de agentes públicos eleitos. Não se trata, aqui, de negar que a Prefeita pudesse, em tese, ter conhecimento da situação ou mesmo concordar com ela. Trata-se, isto sim, de afirmar que, se a ordem não partiu dela, se não houve uma conduta sua, comissiva ou omissiva, que tenha dado causa direta ao resultado, não há falar em responsabilização político-administrativa.

3. A INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUTA DA PREFEITA E O EVENTO DANOSO: A IMPOSSIBILIDADE DE IMPUTAÇÃO POR MERA PRESUNÇÃO

A teoria da imputação objetiva, ainda que originária do Direito Penal, tem aplicação subsidiária no Direito Administrativo Sancionador, notadamente quando se trata de



EM BRANCO

impor sanções tão graves quanto a perda de mandato eletivo. Exige-se, para a configuração de qualquer ilícito, a existência de um nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado produzido. Não basta que o resultado seja objetivamente atribuível a alguém; é necessário que a conduta desse alguém tenha criado ou incrementado, de forma relevante, o risco da produção do resultado.

No caso vertente, qual seria, precisamente, a conduta da Prefeita? A acusação não aponta nenhum ato específico praticado pela Chefe do Executivo que tenha dado causa à cessão da motoniveladora. Não há menção a um decreto por ela assinado, a uma ordem verbal por ela transmitida, a qualquer documento subscrito de seu punho autorizando a retirada do equipamento. Ao contrário, a denúncia é explícita ao afirmar que a ordem emanou de João Neto, pessoa sem qualquer vínculo funcional.

Ora, se a ordem partiu de um particular, se foram os subordinados que, voluntariamente ou por erro inescusável, acataram a determinação de quem não detinha poder de mando, onde está a conduta da Prefeita? Em que momento ela teria contribuído, com seu agir ou com sua omissão dolosa, para a concretização do fato? A acusação silencia sobre esses pontos cruciais, limitando-se a estabelecer uma relação de parentesco e a supor que, por ser esposa, a Prefeita necessariamente teria anuído ou determinado o ato.

Trata-se de verdadeiro salto lógico, desprovido de qualquer lastro probatório mínimo. O Direito Administrativo Sancionador não se contenta com presunções ou com a mera qualidade de familiar para estabelecer responsabilidades. Exige-se prova robusta, incontestada, da participação direta e consciente no fato ilícito. Como magistralmente ensina a doutrina especializada, o nexo causal é o elo que liga a conduta do agente ao resultado, não podendo ser presumido ou inferido a partir de circunstâncias vagas ou de meras conjecturas.

4. A SUPOSTA "CONFISSÃO DE INFORMALIDADE" COMO RECONHECIMENTO DE FALHA ADMINISTRATIVA, NÃO COMO ADMISSÃO DE INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO

A acusação confere especial relevo ao Ofício nº 145/2025-GP, no qual a Prefeita teria "confessado a informalidade" da custódia do equipamento. A interpretação que se pretende dar a este documento, todavia, revela-se manifestamente equivocada e tendenciosa.

O que o referido ofício revela, em verdade, é o reconhecimento, por parte da administração municipal, de uma deficiência procedimental, de uma falha nos controles internos que permitiu que o patrimônio público fosse utilizado sem a devida formalização. Trata-se, quando muito, da admissão de uma ilegalidade administrativa, passível de correção e de eventual responsabilização na esfera disciplinar dos servidores envolvidos, mas não da assunção de uma conduta pessoal da Prefeita que configure infração político-administrativa.

A doutrina administrativista sempre distinguiu com clareza a ilegalidade administrativa da ilicitude político-disciplinar. Nem toda violação da lei administrativa, especialmente quando perpetrada por subordinados sem o conhecimento ou a determinação do Chefe do Executivo, constitui automaticamente infração do Prefeito. Para que haja responsabilização política, é necessária a tipicidade da conduta, a subsunção perfeita do comportamento pessoal do agente político ao tipo descrito na lei, com todos os seus elementos objetivos e, especialmente, subjetivos.

A informalidade reconhecida pela Prefeita pode, no máximo, caracterizar eventual ato de improbidade administrativa, na modalidade culposa ou por violação de princípios, a ser apurado na esfera própria (Lei nº 8.429/92), ou ainda, deficiência na fiscalização dos atos de seus subordinados. Não tem o condão, por si só, de transmutar-se em infração político-administrativa que justifique a cassação do mandato, sob pena de se transformar o processo de perda de mandato em instrumento de responsabilização objetiva do Chefe do Executivo por todos os atos praticados na municipalidade, ainda que sem seu conhecimento ou participação.



EM BRANCO

5. A FRAGILIDADE DO ARGUMENTO DO "FAVORECIMENTO" E A AUSÊNCIA DE PROVA DO DOLO ESPECÍFICO EXIGIDO PARA A INFRAÇÃO POLÍTICA

A menção aos pagamentos à empresa Rio Verde Extração Mineral, no mesmo período da cessão da patrol, pretende construir, por via transversa, um contexto de favorecimento que supriria a ausência de prova da conduta pessoal da Prefeita. O raciocínio acusatório parece ser: "se a Prefeita não praticou o ato, certamente foi beneficiada por ele, ou dele teve ciência e não o impediu".

Tal linha argumentativa, data máxima vênia, não encontra o menor respaldo no regime jurídico das infrações político-administrativas. A mera coincidência temporal entre pagamentos contratuais e a cessão informal de um bem não estabelece, por si só, qualquer relação de causalidade ou de dolo. É preciso demonstrar, de forma cabal e inequívoca, que a Prefeita tinha conhecimento da irregularidade e, podendo agir para impedi-la, quedou-se inerte por vontade livre e consciente de beneficiar a empresa ou de lesar o erário.

O Direito Administrativo Sancionador, embora menos rigoroso que o Direito Penal em alguns aspectos, não prescinde da demonstração do elemento subjetivo, especialmente quando se trata de infrações que exigem, por sua própria natureza, a intenção de fraudar ou de causar dano. A responsabilidade objetiva, quando muito, aplica-se a infrações meramente regulamentares de menor potencial ofensivo, não a ilícitos políticos que podem levar à cassação de mandato popularmente legitimado.

O que a acusação oferece são suposições, ilações e conjecturas, todas fundadas na premissa inadmissível de que, por ser esposa do Sr. João Neto, a Prefeita seria necessariamente cúmplice de seus atos. Trata-se de verdadeiro "julgamento por vinculação familiar", que pune não pelo que se fez, mas por quem se é ou com quem se tem vínculo, em frontal afronta ao estado democrático de direito e à autonomia do mandato eletivo.



EM BRANCO



6. A NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE RESPONSABILIDADE DO PREFEITO E RESPONSABILIDADE DE SEUS SUBORDINADOS: A IMPOSSIBILIDADE DE TRANSMUDAR ATOS DE TERCEIROS EM INFRAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO

Cumpra ainda registrar, para que não pairam dúvidas, a imprescindível distinção entre as responsabilidades do Prefeito e as responsabilidades de seus subordinados. A estrutura hierárquica da Administração Pública não pode servir de fundamento para uma espécie de "responsabilidade objetiva do comandante" por todos os atos praticados por seus comandados.

O Prefeito Municipal, como Chefe do Executivo, é responsável pela direção superior da Administração, pela definição de políticas públicas e pela supervisão geral dos órgãos municipais. Não se pode exigir que tenha conhecimento pessoal e imediato de cada ato praticado pela vasta máquina administrativa, especialmente quando tais atos são praticados à sua revelia e em desacordo com as determinações legais e regulamentares.

No caso concreto, a acusação não logrou demonstrar que a Prefeita tivesse ciência da ordem emanada de seu esposo, tampouco que, tendo ciência, tenha deliberadamente se omitido. Pelo contrário, a própria narrativa acusatória, ao afirmar que a ordem partiu de João Neto, sugere que os servidores municipais que acataram tal ordem agiram com negligência ou desobediência, ao cumprirem determinação de quem sabiam não ter autoridade. Estes sim – os servidores que efetivamente entregaram o bem público a um particular sem a devida formalização – é que podem, em tese, responder administrativa e disciplinarmente por seus atos.

A responsabilidade do Prefeito, por sua vez, somente emergiria se demonstrado que ela concorreu para o fato, determinando-o, incentivando-o ou, tendo conhecimento, omitindo-se dolosamente. Nada disso foi provado, nem sequer minimamente indicado pela acusação.



EM BRANCO

7. A DOCTRINA DA IMPUTABILIDADE PESSOAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: LIÇÕES DA JURISPRUDÊNCIA E DA DOCTRINA

A jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica no sentido de que a responsabilização de agentes públicos, em qualquer esfera, exige a demonstração de conduta pessoal.

No mesmo sentido, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, ensina que a responsabilidade do agente político é personalíssima e subjetiva, exigindo-se a comprovação de sua conduta dolosa ou culposa para a configuração do ilícito. Esta lição doutrinária encontra eco na própria estrutura do Decreto-Lei nº 201/67, que, ao tipificar as infrações político-administrativas, o faz descrevendo condutas que somente o Prefeito pode praticar pessoalmente.

Ainda que se cogitasse da possibilidade de responsabilização por omissão, o que não é o caso, seria necessário demonstrar que o Prefeito tinha o dever jurídico de agir e, podendo fazê-lo, quedou-se inerte. A acusação sequer se dá ao trabalho de indicar em que momento a Prefeita teria tomado conhecimento dos fatos e deixado de agir, limitando-se a inferir esse conhecimento da relação conjugal.

8. A INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA OU DA RESPONSABILIDADE POR FALTA DE FISCALIZAÇÃO AO CASO CONCRETO

Algumas vozes menos afeitas ao rigor técnico poderiam cogitar da aplicação ao caso da chamada "teoria da cegueira deliberada" ou de uma suposta responsabilidade da Prefeita por deficiência na fiscalização dos atos de seus subordinados. Tais construções, todavia, são inaplicáveis à espécie.

A teoria da cegueira deliberada, importada do direito anglo-saxão, tem aplicação restrita a contextos nos quais o agente, deliberadamente, evade-se de tomar conhecimento de circunstâncias que, por sua posição, teria o dever de conhecer. Pressupõe, portanto, a



EM BRANCO

existência de indícios veementes que apontem para a necessidade de investigação, e a deliberada omissão em fazê-lo. No caso vertente, não há qualquer elemento que indique que a Prefeita tivesse motivos para suspeitar da atuação de seu esposo ou da irregularidade perpetrada pelos subordinados.

Quanto à suposta responsabilidade por falta de fiscalização, é certo que o Prefeito tem o dever de supervisionar a Administração. Tal dever, contudo, não pode ser interpretado de modo a torná-lo segurador universal de todos os atos praticados por seus milhares de subordinados. A responsabilidade por culpa in vigilando, no âmbito do direito público, exige a demonstração de que a fiscalização deficiente foi a causa direta do dano, e que o agente político tinha condições concretas de evitar o resultado. Nada disso foi demonstrado nos autos.

9. A IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA RELAÇÃO CONJUGAL COMO FATOR DE IMPUTAÇÃO: O PRINCÍPIO DA NÃO TRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES

Talvez o aspecto mais preocupante da acusação seja a tentativa de utilizar o vínculo conjugal como elemento de imputação de responsabilidade. A denúncia, ao destacar que o autor da ordem é o esposo da Prefeita, e ao sugerir que isso configuraria "anuência" ou "concordância", opera uma verdadeira inversão do ônus probatório e uma violação ao princípio da não transcendência das sanções.

O princípio da intranscendência, insculpido no art. 5º, XLV, da Constituição Federal, estabelece que "nenhuma pena passará da pessoa do condenado". Embora originalmente concebido para o Direito Penal, este princípio é aplicável a qualquer espécie de sanção estatal, inclusive às de natureza política ou administrativa. A perda de mandato, como sanção política que é, não pode ser imposta a alguém em razão de ato praticado por terceiro, ainda que com ele mantenha vínculo conjugal.

A Constituição Federal, ao assegurar a autonomia dos cônjuges e a igualdade entre homens e mulheres no casamento (art. 226, §5º), estabeleceu que cada indivíduo



EM BRANCO

responde por seus próprios atos, não se comunicando as responsabilidades pelo simples fato do matrimônio. Utilizar o vínculo conjugal como fator de imputação é não apenas juridicamente incorreto, mas também inconstitucional, por violar a autonomia da pessoa humana e a dignidade da mulher, que não pode ser considerada responsável pelos atos de seu marido.

10. CONCLUSÃO: A IMPROCEDÊNCIA DA IMPUTAÇÃO

Diante de todo o exposto, à luz da mais abalizada doutrina pátria e da jurisprudência consolidada de nossos Tribunais Superiores, impõe-se concluir que a acusação padece de vício insanável: pretende responsabilizar politicamente a Prefeita de Ilha Comprida por ato que a própria acusação afirma ter sido praticado por terceiro, seu esposo, em flagrante violação ao princípio constitucional da personalidade da pena e da não transcendência das sanções.

A absolvição da Prefeita, neste ponto, não é apenas uma possibilidade processual; é uma imposição do sistema de garantias constitucionais, que não admite que alguém seja punido politicamente por fato alheio, ainda que lhe seja próximo ou familiar. O processo de cassação de mandato, por sua gravidade e por representar a vontade popular expressa nas urnas, não pode servir de instrumento para responsabilização objetiva ou para punição de vínculos pessoais.

A ausência de prova de qualquer conduta pessoal da Prefeita, a inexistência de nexos causal entre seu agir (ou omitir-se) e o evento danoso, a falta de demonstração do dolo específico, a impossibilidade de imputação por ato de terceiro, tudo converge para a conclusão inafastável de que a imputação é juridicamente impossível, carente de justa causa e, por consequência, incapaz de sustentar um decreto de cassação de mandato.

Assim, seja por atipicidade da conduta (ausência de subsunção aos incisos VII, VIII e X do art. 4º do DL 201/67), seja por absoluta ausência de provas de sua participação nos fatos, seja pela impossibilidade jurídica de responsabilização por ato de terceiro, a Prefeita de Ilha Comprida deve ser considerada isenta de qualquer responsabilidade



EM BRANCO

político-administrativa no Ponto de Acusação nº 3, impondo-se a rejeição da denúncia ou, quando menos, sua absolvição nesse particular, com fundamento na inexistência de conduta pessoal capaz de atrair a incidência das sanções previstas no Decreto-Lei nº 201/67.

II. DA IMPRESCINDIBILIDADE DO DESVIO DE FINALIDADE OU ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA PARA O ENQUADRAMENTO LEGAL NAS INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

1. O Elemento Subjetivo como Componente Estrutural das Infrações do Art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67

A análise da tipicidade das condutas imputadas à Prefeita de Ilha Comprida não se esgota na verificação da autoria pessoal e do nexu causal, conquanto já demonstrada a absoluta ausência de ambos. Impõe-se, agora, aprofundar o exame sobre um elemento frequentemente negligenciado pela acusação, mas de capital importância para a correta subsunção dos fatos aos tipos do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67: a imprescindibilidade da presença de desvio de finalidade ou de enriquecimento sem causa como pressuposto material para a configuração das infrações político-administrativas.

O Direito Administrativo Sancionador, embora dotado de autonomia em relação ao Direito Penal, com ele compartilha a estrutura garantista que informa todo o sistema repressivo estatal. Não se trata, evidentemente, de exigir para as infrações político-administrativas o mesmo rigor dogmático exigido para os crimes, mas é forçoso reconhecer que a imposição de sanção tão grave quanto a cassação de mandato popular não pode prescindir da demonstração de um elemento subjetivo que qualifique a conduta do agente, distinguindo-a do mero erro administrativo, da falha de gestão ou da deficiência de fiscalização.

A doutrina especializada, na voz de renomados administrativistas como José Afonso da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello, sempre sustentou que as infrações político-administrativas, por sua natureza e gravidade, não se contentam com a responsabilidade



EM BRANCO

objetiva. Exige-se, para a configuração do ilícito passível de cassação de mandato, a presença de dolo específico, consubstanciado na vontade livre e consciente do agente de desviar-se da finalidade pública que deve orientar toda a atuação administrativa, ou, alternativamente, na intenção de obter para si ou para outrem vantagem indevida.

Esta compreensão decorre da própria estrutura dos tipos previstos no art. 4º do DL 201/67. Ao descrever condutas como "praticar ato contra expressa disposição de lei" (inciso VII), "omitir-se ou negligenciar na defesa de bens públicos" (inciso VIII) ou "proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo" (inciso X), o legislador não criou figuras de mera desobediência formal. Tais tipos pressupõem, para sua configuração, que o ato praticado contra a lei, a omissão negligente ou a conduta incompatível com o decoro sejam revestidos de uma gravidade tal que revelem, inequivocamente, o desvio de finalidade ou o intuito de locupletamento.

2. A Jurisprudência dos Tribunais Superiores e a Exigência de Dolo Específico

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar o Decreto-Lei nº 201/67, tem reiteradamente afirmado a necessidade de demonstração do elemento subjetivo específico para a configuração das condutas típicas.

Este entendimento revela a compreensão mais ampla de que as figuras típicas que envolvem desvio de bens ou utilização indevida de recursos públicos têm como elemento estruturante a finalidade de obtenção de proveito próprio ou alheio. Se assim é para os crimes, com muito mais razão deve ser para as infrações político-administrativas, que, embora menos graves sob o prisma penal, produzem consequências igualmente severas no plano político.

Aplica-se, por analogia, o mesmo raciocínio à cessão da motoniveladora. A mera irregularidade formal na cessão, desacompanhada da demonstração de que a Prefeita agiu com o propósito de obter vantagem indevida para si ou para a empresa beneficiária, ou com o desvio de finalidade consistente em utilizar o bem público para fim diverso do



EM BRANCO



interesse coletivo, não preenche os requisitos mínimos para a configuração da infração político-administrativa.

3. O Desvio de Finalidade como Elemento Nuclear das Infrações do Inciso VII

O inciso VII do art. 4º tipifica a conduta de "praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática". A leitura isolada deste dispositivo poderia sugerir que a mera contrariedade à lei seria suficiente para a configuração da infração. A doutrina e a jurisprudência, contudo, já superaram esta interpretação literal e simplista.

A moderna hermenêutica administrativa, influenciada pelo princípio da proporcionalidade e pela necessidade de proteção do mandato popular, firmou entendimento de que a violação à lei, para configurar infração político-administrativa, deve revestir-se de gravidade suficiente para demonstrar o desvio de finalidade. Não se pune o mero erro de interpretação, a falha procedimental escusável ou a deficiência administrativa sem intenção de fraudar.

O desvio de finalidade, na doutrina de Hely Lopes Meirelles, configura-se quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência. É o chamado "desvio de poder", que macula o ato administrativo por sua desconformidade com o interesse público que deveria nortear a atuação do agente.

No caso concreto, ainda que se pudesse cogitar de ilegalidade na cessão da patrol sem a observância das formalidades legais (o que não se admite, mas se considera apenas para argumentar), seria imprescindível demonstrar que a Prefeita agiu com desvio de finalidade, ou seja, que sua conduta (ou omissão) teve por objetivo beneficiar a empresa Rio Verde Extração Mineral em detrimento do interesse público, ou favorecer seu esposo, ou obter qualquer outra vantagem indevida.



EM BRANCO



A acusação, contudo, limita-se a sugerir que a cessão foi um ato de "gratidão" ou "camaradagem" com base em depoimentos colhidos em CPI, sem apresentar qualquer prova concreta de que a Prefeita tenha determinado a cessão com esta finalidade espúria. As expressões "gratidão" e "camaradagem", atribuídas a terceiros em depoimentos não submetidos ao contraditório, não substituem a prova robusta do desvio de finalidade, especialmente quando se considera que a própria narrativa acusatória afirma que a ordem partiu do esposo, não da Prefeita.

4. O Enriquecimento sem Causa como Pressuposto das Infrações do Inciso VIII

O inciso VIII do art. 4º pune a conduta de "omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura". Trata-se de tipo que, por sua natureza, exige a demonstração de que a omissão ou negligência tenha efetivamente concorrido para a lesão ao patrimônio público.

A doutrina especializada, contudo, vai além: sustenta que a omissão negligente, para configurar infração político-administrativa, deve estar associada a um contexto que revele a intenção de permitir o enriquecimento sem causa de terceiros ou a própria lesão dolosa ao erário. Não se pune a mera negligência administrativa, por mais grave que seja, quando desacompanhada do elemento subjetivo específico.

No caso vertente, a acusação não demonstra, nem sequer indica, qual o enriquecimento sem causa que teria decorrido da cessão da motoniveladora. A empresa Rio Verde Extração Mineral utilizou o equipamento por meses? Sim, segundo a denúncia. Mas teria ela pago por esta utilização? Os autos são silentes. Teria havido contrato verbal estabelecendo contraprestação? Não há notícia. Teria a empresa se beneficiado economicamente de forma injustificada? A acusação não se preocupa em demonstrar.

Mais grave: a acusação sequer aponta qual o dano efetivo sofrido pelo patrimônio municipal. Não há laudo técnico indicando desgaste anormal do equipamento, avarias, redução de sua vida útil ou qualquer outro prejuízo material. A motoniveladora foi



EM BRANCO

devolvida? Em que condições? Os autos não respondem. A ausência de demonstração do dano concreto inviabiliza a configuração da infração do inciso VIII, que pressupõe, por sua própria natureza, a existência de uma lesão ao patrimônio público ou, no mínimo, a exposição a risco concreto de lesão.

A menção aos pagamentos à empresa, neste contexto, revela-se completamente impertinente. Tais pagamentos, como visto, referem-se a relações contratuais regulares (ao menos não se apontou irregularidade específica), não guardando qualquer nexo com a cessão da patrol. Utilizá-los como indício de enriquecimento sem causa é operar por presunção, por inferência desprovida de lastro probatório, o que é inadmissível em qualquer esfera sancionadora que se pretenda minimamente garantista.

5. A Inaplicabilidade da Teoria do "Desvio de Poder" sem a Demonstração do Elemento Subjetivo

A teoria do desvio de poder, largamente utilizada no Direito Administrativo para invalidar atos praticados com finalidade diversa da prevista em lei, não pode ser invocada para fundamentar a cassação de mandato sem a rigorosa demonstração do elemento subjetivo que a caracteriza.

O desvio de poder, como ensina a doutrina, é vício de finalidade que macula o ato administrativo, tornando-o nulo. Sua configuração, contudo, exige prova de que o agente público buscou, conscientemente, atingir fim diverso daquele que a lei lhe impunha. Não se trata de presunção, mas de constatação objetiva, extraída das circunstâncias que envolvem a prática do ato.

No caso concreto, a acusação pretende extrair o desvio de finalidade de dois elementos frágeis: (i) a relação conjugal entre a Prefeita e o Sr. João Neto, que teria ordenado a cessão; (ii) a existência de pagamentos à empresa beneficiária. Tais elementos, por mais sugestivos que possam parecer em uma análise superficial, são absolutamente insuficientes para demonstrar o desvio de poder.



EM BRANCO



A relação conjugal, por si só, não induz qualquer conclusão sobre a finalidade do ato. O ordenamento jurídico brasileiro, constitucionalmente fundado na igualdade entre cônjuges e na autonomia da pessoa humana, repele qualquer presunção de que os atos de um cônjuge sejam necessariamente conhecidos ou determinados pelo outro. A Prefeita não pode ser responsabilizada pelos atos de seu esposo apenas porque com ele é casada, sob pena de se instituir uma odiosa responsabilidade objetiva fundada em vínculo familiar.

Quanto aos pagamentos, sua mera existência não estabelece nexos com a cessão da patrol. Empresas que mantêm contratos com o Poder Público recebem pagamentos regularmente, e disso não se pode extrair qualquer ilação sobre irregularidades em outras relações. A acusação, se quisesse demonstrar o desvio de finalidade, deveria apontar elementos concretos que ligassem a cessão do equipamento aos pagamentos realizados, como, por exemplo, a majoração atípica dos valores pagos no período da cessão, ou a existência de cláusulas contratuais que vinculassem os pagamentos à utilização do equipamento. Nada disso foi feito.

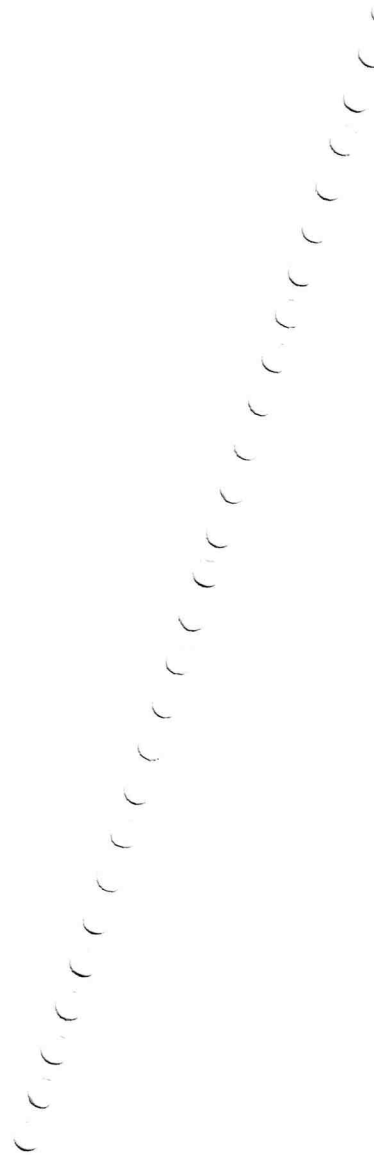
6. A Ausência de Vantagem Indevida e a Impossibilidade de Configuração do Inciso X

O inciso X do art. 4º, que pune a conduta incompatível com a dignidade e o decoro do cargo, é talvez o que mais claramente exige a demonstração de um elemento subjetivo qualificado. Não se trata de tipo que possa ser preenchido por meras irregularidades formais ou por falhas administrativas desprovidas de intenção de fraudar ou de obter vantagem indevida.

A doutrina, ao interpretar este dispositivo, sempre sustentou que a incompatibilidade com o decoro parlamentar (aqui aplicada analogamente ao Chefe do Executivo) deve decorrer de condutas que, por sua gravidade, revelem a indignidade do agente para o exercício do mandato. Não é qualquer ato contrário à lei que configura quebra de decoro; é necessário que o ato, por sua natureza, seja capaz de aviltar a imagem do cargo e da instituição que o agente representa.



EM BRANCO



No caso concreto, ainda que se considerassem provados os fatos narrados (o que não é o caso), não se vislumbra qualquer elemento que possa caracterizar a quebra de decoro por parte da Prefeita. A irregularidade na cessão do equipamento, quando muito, revelaria falha de fiscalização ou deficiência nos controles internos da Prefeitura, não uma conduta pessoal da Chefe do Executivo que atente contra a dignidade do cargo.

A acusação, ao pretender enquadrar a conduta no inciso X, parece operar com a premissa de que a mera existência de irregularidade administrativa, somada à relação conjugal da Prefeita com o suposto autor da ordem, seria suficiente para caracterizar a quebra de decoro. Trata-se de raciocínio que, além de juridicamente infundado, representa grave violação aos princípios da tipicidade e da legalidade estrita, que também informam o Direito Administrativo Sancionador.

7. O Princípio da Proporcionalidade e a Necessária Distinção entre Irregularidade Administrativa e Infração Política

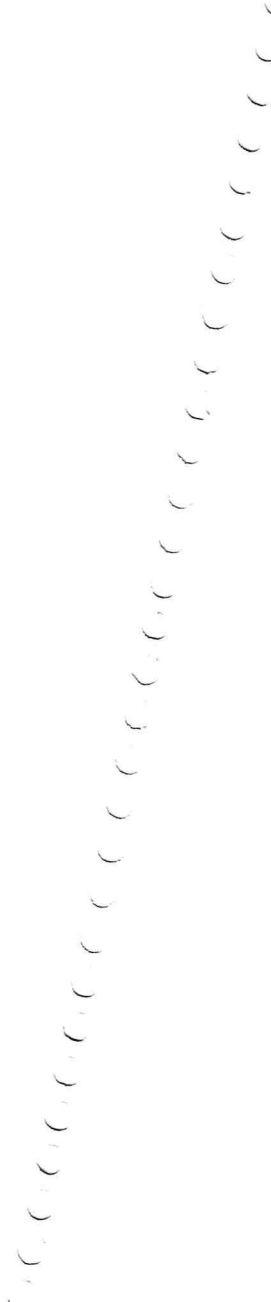
A aplicação das sanções previstas no Decreto-Lei nº 201/67, notadamente a cassação de mandato, deve observar rigorosamente o princípio da proporcionalidade. Não se pode impor a mais grave das sanções políticas a um agente público sem que se demonstre, de forma cabal, que sua conduta revela a intencionalidade de fraudar, desviar ou obter vantagem indevida.

A doutrina administrativista contemporânea, influenciada pelo constitucionalismo principiológico, tem enfatizado a necessidade de se distinguir, com clareza, as meras irregularidades administrativas (sujeitas a correção, a sanções disciplinares ou, quando muito, a ações de improbidade culposa) das verdadeiras infrações políticas, que justificam a perda do mandato.

Esta distinção funda-se precisamente na presença ou ausência do elemento subjetivo específico. Irregularidades formais, falhas procedimentais, deficiências de fiscalização, quando desacompanhadas da intenção de fraudar ou de obter vantagem, não podem



EM BRANCO





levar à cassação do mandato, sob pena de se transformar o processo político-administrativo em instrumento de responsabilização objetiva do Chefe do Executivo por todos os atos praticados na municipalidade.

No caso concreto, a acusação não logrou demonstrar que a Prefeita agiu com desvio de finalidade ou com intuito de obter vantagem indevida. Limitou-se a narrar fatos que, quando muito, revelariam irregularidades administrativas praticadas por terceiros (o esposo que ordenou a cessão, os servidores que a executaram), e a sugerir, por presunções e ilações, que a Prefeita delas teria conhecimento ou com elas anuiria.

8. Conclusão: A Improcedência da Imputação por Ausência do Elemento Subjetivo Específico

Diante de todo o exposto, impõe-se concluir que o Ponto de Acusação nº 3 padece de vício material insanável: a ausência de demonstração do elemento subjetivo específico exigido para a configuração das infrações político-administrativas previstas nos incisos VII, VIII e X do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67.

Não se demonstrou o desvio de finalidade que teria norteado a conduta da Prefeita (inciso VII), pois a acusação sequer aponta qual o fim diverso do interesse público que ela teria almejado ao (supostamente) permitir a cessão da patrol. Não se demonstrou o enriquecimento sem causa ou a lesão dolosa ao erário (inciso VIII), pois não há prova de dano efetivo ao patrimônio municipal, nem de que a omissão da Prefeita tenha concorrido para a produção de qualquer prejuízo. Não se demonstrou a quebra de decoro (inciso X), pois a irregularidade narrada, ainda que existente, não se reveste da gravidade necessária para caracterizar a indignidade para o exercício do mandato, especialmente quando se considera que a conduta comissiva é atribuída a terceiro.

A imprescindibilidade do desvio de finalidade ou do enriquecimento sem causa para o enquadramento legal nas infrações político-administrativas não é mero formalismo ou exigência doutrinária sem lastro positivo. Decorre da própria estrutura do sistema sancionador brasileiro, que, constitucionalmente fundado na dignidade da pessoa



EM BRANCO

humana e no devido processo legal, não admite que sanções tão graves quanto a cassação de mandato sejam impostas com base em presunções, em meras irregularidades formais ou em responsabilização objetiva por atos de terceiros.

A absolvição da Prefeita, neste ponto, é medida que se impõe não apenas por ausência de provas de sua participação pessoal nos fatos, mas também, e principalmente, por absoluta falta de demonstração do elemento subjetivo específico que qualifica as infrações político-administrativas e as distingue das meras irregularidades administrativas sujeitas a outras formas de responsabilização.

Seção 6. DA INEXISTÊNCIA DE INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO PAGAMENTO À EMPRESA EPCCO

1. Delimitação precisa da acusação e do ônus probatório do denunciante

O exame do mérito da imputação referente ao suposto pagamento irregular à empresa EPCCO Engenharia impõe, como pressuposto metodológico indispensável, a rigorosa delimitação do objeto acusatório e a reafirmação do regime jurídico do ônus da prova em processos político-administrativos instaurados com fundamento no Decreto-Lei 201/1967. Não é possível enfrentar adequadamente a narrativa contida na denúncia sem, antes, identificar com precisão qual conduta pessoal, concreta e juridicamente relevante é atribuída à Chefe do Executivo e de que forma tal conduta se amoldaria, de maneira inequívoca, às hipóteses taxativamente previstas no art. 4º do referido diploma normativo.

A peça acusatória sustenta que houve empenho e pagamento de despesa relacionada a serviço de tapa-buracos após o término formal da vigência contratual, apontando, ainda, suposta inexistência de medição válida e alegando que o serviço não teria sido executado. A partir dessa construção narrativa, pretende-se subsumir a conduta aos incisos VII e VIII do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967, que tratam, respectivamente, da prática de ato contra expressa disposição de lei e da omissão ou negligência na defesa de bens, rendas ou interesses do Município. Todavia, a denúncia não explicita, com o



EM BRANCO

grau de precisão exigido em matéria sancionatória, qual ato específico teria sido pessoalmente praticado pela Prefeita, tampouco demonstra a existência de ordem direta, determinação consciente ou ciência inequívoca de eventual irregularidade na fase de liquidação da despesa.

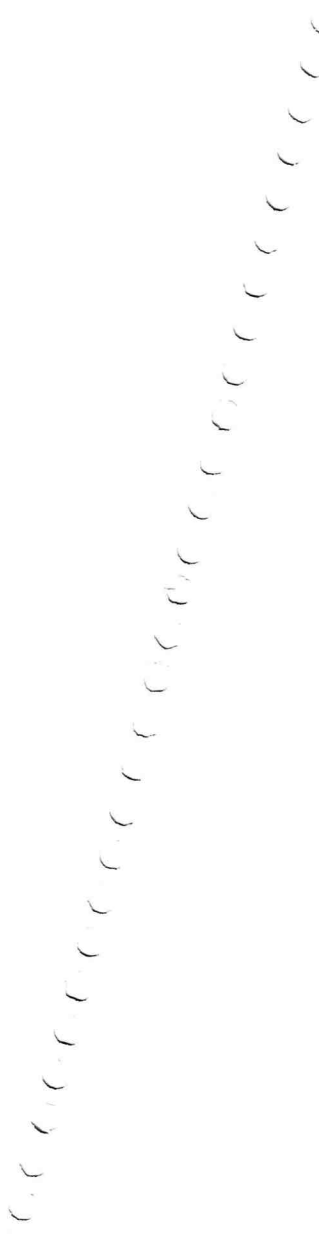
O processo de impeachment municipal, embora revestido de natureza político-administrativa, possui inequívoco caráter jurídico-sancionatório. Sua consequência máxima é a cassação do mandato eletivo, expressão da soberania popular. Por essa razão, não se admite imputação fundada em presunções genéricas de responsabilidade política ou em construções argumentativas que partam da premissa de que toda irregularidade administrativa se converte, automaticamente, em infração político-administrativa. O rol do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 é taxativo e exige subsunção estrita da conduta ao tipo legal. A interpretação deve ser restritiva, vedada qualquer ampliação por analogia ou elasticidade hermenêutica que transforme falhas administrativas em ilícitos político-administrativos aptos a justificar a ruptura do mandato.

Nesse contexto, o ônus probatório incumbe integralmente ao denunciante. Não basta suscitar dúvida, apontar inconsistência formal ou invocar depoimentos isolados. É imprescindível demonstrar, de forma robusta e inequívoca, a ocorrência material da irregularidade, a inexistência do serviço, a ilegalidade objetiva do pagamento, o nexos causal entre a conduta e o resultado e, sobretudo, a participação pessoal e consciente da Prefeita na prática do ato supostamente contrário à lei. A responsabilidade do Chefe do Executivo não é objetiva nem se presume a partir de falhas técnicas eventualmente verificadas na estrutura administrativa. Exige-se demonstração de dolo ou, ao menos, de vontade dirigida à prática de ato sabidamente contrário à ordem jurídica.

A simples circunstância de o pagamento ter ocorrido após o término formal da vigência contratual não configura, por si só, ilegalidade. O direito administrativo distingue, com clareza, a vigência do contrato da execução do objeto e da liquidação da despesa. É juridicamente possível que serviços executados durante a vigência contratual sejam medidos, liquidados e pagos posteriormente, desde que haja comprovação de sua efetiva realização. A denúncia, contudo, parte de uma presunção automática de ilicitude



EM BRANCO



pelelo mero critério cronológico, desconsiderando o regime jurídico da execução contratual e da despesa pública previsto na Lei nº 4.320/64.

Ademais, a alegação de inexistência de medição válida ou de ausência de memória de cálculo, ainda que verdadeira fosse, não equivale à prova da inexistência do serviço. Tampouco demonstra, por si, violação dolosa a dispositivo legal por parte da Chefe do Executivo. A liquidação da despesa é ato técnico, praticado no âmbito da secretaria responsável, precedido de atesto e verificação por servidores competentes. A denúncia não indica que a Prefeita tenha elaborado medição, certificado execução ou determinado pagamento à revelia dos trâmites administrativos. Limita-se a inferir que, porque houve pagamento e porque há questionamento acerca da medição, estaria configurada infração político-administrativa. Essa inferência, entretanto, não supre o ônus probatório exigido em matéria de cassação de mandato.

Cumpr ainda enfatizar que irregularidades formais na fase de medição ou liquidação, quando existentes, são tradicionalmente tratadas no âmbito do controle interno ou externo, podendo ensejar apontamentos técnicos, recomendações ou eventual responsabilização administrativa do agente diretamente responsável. Não se convertem, automaticamente, em infrações político-administrativas atribuíveis ao Prefeito. O salto lógico entre falha técnica setorial e prática de ato contra expressa disposição de lei pelo Chefe do Executivo exige demonstração específica de conduta pessoal e de gravidade qualificada, o que não se verifica na narrativa acusatória.

Assim, antes mesmo de se ingressar na análise aprofundada da execução ou não do serviço de tapa-buracos, impõe-se reconhecer que a denúncia carece de individualização adequada da conduta, de prova técnica robusta da inexistência do serviço e de demonstração do nexa entre eventual irregularidade administrativa e tipicidade político-administrativa. Em matéria de cassação de mandato, conjectura não basta, presunção não supre prova e irregularidade formal não se confunde com ilícito político-administrativo. É sob essa premissa que deve ser apreciado todo o conjunto acusatório relativo ao pagamento à empresa EPCCO.



EM BRANCO

2. Da inexistência de ilegalidade automática no pagamento após o término da vigência contratual

A narrativa acusatória parte de uma premissa que, embora apresentada como evidente, revela-se juridicamente simplificadora e tecnicamente imprecisa: a de que o pagamento realizado após o término formal da vigência contratual seria, por si só, ilegal e configuraria prática de ato contra expressa disposição de lei. Tal conclusão, contudo, não encontra respaldo no regime jurídico da contratação administrativa nem na disciplina normativa da execução e liquidação da despesa pública.

O término da vigência formal de um contrato administrativo não se confunde, automaticamente, com a inexistência de obrigações remanescentes ou com a impossibilidade jurídica de pagamento por serviços efetivamente prestados durante sua vigência. O contrato administrativo possui fases distintas: celebração, execução, fiscalização, medição, liquidação e pagamento. A vigência delimita o período dentro do qual a Administração pode exigir a execução do objeto contratual, mas não extingue, por si, as obrigações já adimplidas pelo contratado e pendentes de formalização ou quitação.

É perfeitamente compatível com a lógica do direito administrativo que determinado serviço seja executado durante a vigência contratual e que sua medição formal, sua liquidação contábil e seu pagamento ocorram posteriormente, desde que haja comprovação documental da execução e observância dos trâmites administrativos pertinentes. A própria Lei nº 4.320/64, ao disciplinar a liquidação da despesa, não estabelece como requisito de validade que o pagamento ocorra necessariamente dentro da vigência formal do contrato, mas sim que haja verificação do direito adquirido pelo credor com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

A denúncia, entretanto, constrói uma relação automática entre a data de encerramento da vigência contratual e a data do empenho ou pagamento, presumindo que qualquer lapso temporal posterior configuraria ilegalidade material. Essa leitura desconsidera que a dinâmica administrativa, especialmente em contratos de obras e serviços, envolve



EM BRANCO



etapas técnicas que podem se estender para além da data formal de término da vigência, sem que isso implique, por si, afronta à legalidade.

Ademais, a própria noção de “encerramento contratual” deve ser examinada com cautela. Muitas contratações públicas, notadamente aquelas decorrentes de ata de registro de preços, possuem peculiaridades quanto à execução e à formalização de medições finais. A Administração pode estar diante de serviço executado na fase final da vigência, cuja formalização contábil e financeira ocorre nos dias ou semanas subsequentes. A existência de empenho emitido após o termo final da vigência não autoriza, de forma automática, a conclusão de que o serviço foi contratado ou executado fora do período permitido.

A acusação também não demonstra que o pagamento tenha se referido a serviço executado integralmente após o término da vigência contratual. Parte-se da suposição de que, porque o empenho e o pagamento ocorreram em janeiro e fevereiro de 2025, respectivamente, o serviço necessariamente teria sido realizado fora da vigência. Não há, contudo, prova técnica inequívoca que estabeleça essa correspondência temporal de maneira categórica.

Importa destacar que o regime jurídico das despesas públicas se estrutura em três momentos distintos: empenho, liquidação e pagamento. O empenho representa a reserva de dotação orçamentária; a liquidação corresponde à verificação do direito adquirido pelo credor; o pagamento é a quitação da obrigação. Esses atos não precisam, necessariamente, coincidir temporalmente com a execução física do serviço. É comum que a execução preceda a liquidação formal, e que esta anteceda o pagamento, especialmente quando há necessidade de conferência técnica ou consolidação de medições.

Sob essa perspectiva, a mera circunstância de o pagamento ter ocorrido após a data de término formal da vigência contratual não constitui, por si, violação à lei. Para que se configure prática de ato contra expressa disposição legal, seria necessário demonstrar que o serviço foi contratado e executado integralmente fora da vigência, ou que houve pagamento sem qualquer lastro documental, ou ainda que a Chefe do Executivo



EM BRANCO



determinou conscientemente a quitação de obrigação inexistente. Nenhuma das hipóteses está comprovada de maneira robusta na denúncia.

Além disso, o direito administrativo repele o enriquecimento sem causa da Administração. Se determinado serviço foi efetivamente prestado durante a vigência contratual e gerou benefício ao Município, a negativa de pagamento sob o argumento de formalismo temporal configuraria, ela própria, afronta à boa-fé objetiva e ao equilíbrio contratual. A legalidade administrativa não se constrói a partir de rigidez formal desvinculada da realidade fática, mas da harmonização entre forma e substância.

No campo das infrações político-administrativas, exige-se gravidade qualificada. Não basta eventual irregularidade procedimental ou divergência quanto à data de empenho para caracterizar ilícito passível de cassação de mandato. O inciso VII do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 pressupõe prática consciente de ato contra expressa disposição de lei. A denúncia não indica qual dispositivo teria sido frontalmente violado pelo simples fato de o pagamento ter ocorrido após a vigência, nem demonstra que tal circunstância decorreu de determinação pessoal da Prefeita.

Portanto, a acusação erige como ilícito político-administrativo aquilo que, quando muito, poderia ser objeto de exame técnico-contábil quanto à regularidade formal da liquidação da despesa. A transmutação de eventual questão procedimental em infração político-administrativa revela desproporção jurídica e ampliação indevida do alcance do Decreto-Lei 201/1967.

Em síntese, não há ilegalidade automática no pagamento realizado após o término formal da vigência contratual. A validade do ato depende da efetiva prestação do serviço, da existência de lastro documental e da observância dos trâmites administrativos. A denúncia, ao presumir ilicitude pelo simples critério cronológico, desconsidera o regime jurídico da execução contratual e não logra demonstrar a prática de ato pessoal, doloso e gravemente ofensivo à ordem jurídica por parte da Chefe do Executivo.

3. Da estrutura administrativa da Secretaria de Obras e da competência técnica para medição e liquidação da despesa

☑ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO

A análise da imputação relativa ao pagamento efetuado à empresa EPCCO não pode prescindir da compreensão da estrutura administrativa municipal e da repartição interna de competências que regem a execução contratual, a fiscalização de obras e a liquidação da despesa pública. Ignorar essa arquitetura organizacional conduz, inevitavelmente, à indevida personalização de atos técnicos e à construção de responsabilidade objetiva incompatível com o regime jurídico do direito sancionador.

No âmbito da Administração Municipal, a execução de contratos administrativos, especialmente aqueles relacionados a obras e serviços de engenharia, é operacionalizada pela secretaria temática competente — no caso, a Secretaria de Obras. Essa unidade administrativa possui atribuições próprias, com estrutura técnica composta por secretário, gestores de contrato, fiscais designados, engenheiros e servidores incumbidos da verificação da execução do objeto contratado.

A medição de serviços de engenharia não é ato político. É ato técnico. Consiste na aferição quantitativa e qualitativa da execução do objeto contratual, mediante critérios previamente estabelecidos no edital, no contrato e na planilha orçamentária. Essa atividade demanda conhecimento técnico específico e é realizada por profissional habilitado ou por servidor formalmente designado como fiscal do contrato.

A liquidação da despesa, por sua vez, é etapa posterior, disciplinada pela Lei nº 4.320/64, e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor com base nos documentos comprobatórios da execução do serviço. A liquidação não se confunde com autorização política genérica de pagamento. Trata-se de procedimento administrativo vinculado, precedido de atesto técnico, conferência documental e certificação por autoridade competente da secretaria responsável.

O Chefe do Executivo não participa da elaboração de medições individuais, não realiza conferência de memória de cálculo, não inspeciona quantitativos executados e não substitui o fiscal do contrato no exercício de sua função técnica. A atuação do Prefeito situa-se no plano macro da gestão administrativa, não no controle minucioso de cada procedimento técnico realizado nas secretarias.



EM BRANCO



A denúncia, contudo, ao apontar suposta ausência de data, local ou memória de cálculo na medição, constrói raciocínio que desloca para a Prefeita eventual vício formal ocorrido na esfera técnica da Secretaria de Obras. Tal deslocamento ignora a hierarquia administrativa e a autonomia funcional dos agentes encarregados da execução contratual.

Se houve deficiência formal na medição — o que sequer está tecnicamente comprovado — tal circunstância, em tese, estaria inserida na esfera de responsabilidade do servidor que realizou o atesto e da autoridade imediata responsável pela supervisão da pasta, qual seja, a Secretária de Obras à época dos fatos. É essa autoridade quem exerce direção administrativa direta sobre os atos de medição e fiscalização, respondendo pela organização e regularidade dos procedimentos internos.

A responsabilidade do Prefeito não pode ser presumida a partir de eventual falha técnica setorial. O modelo constitucional brasileiro não adota responsabilidade objetiva do Chefe do Executivo por todos os atos administrativos praticados por servidores subordinados. A responsabilização político-administrativa exige demonstração de participação pessoal, determinação expressa ou ciência inequívoca acerca da irregularidade.

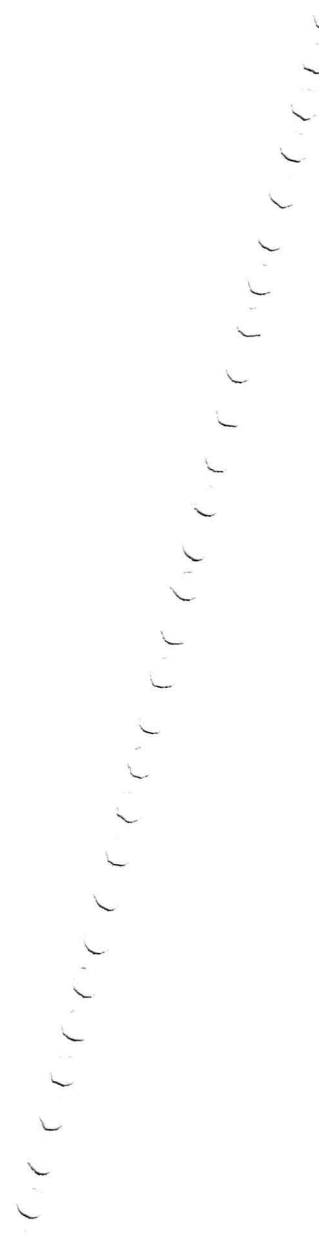
A imputação genérica baseada na posição hierárquica máxima viola o princípio da pessoalidade da sanção. A cadeia administrativa existe precisamente para distribuir competências e responsabilidades, permitindo que cada agente responda pelos atos que efetivamente pratica ou supervisiona diretamente.

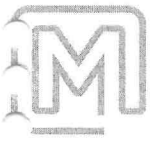
No caso concreto, a denúncia não demonstra que a Prefeita tenha interferido na elaboração da medição, que tenha determinado sua emissão com vícios formais, ou que tenha ordenado pagamento à revelia da certificação técnica da Secretaria. Ao contrário, o próprio contexto revela que havia secretária responsável pela pasta e servidor incumbido da fiscalização contratual, ambos com competência específica para atestar a execução do serviço.

Admitir que eventual falha formal na medição implique, automaticamente, infração político-administrativa do Prefeito significaria instaurar regime de responsabilidade objetiva incompatível com o Decreto-Lei 201/1967 e com os princípios do direito



EM BRANCO





sancionador. A cassação de mandato exige conduta própria, dolosa e juridicamente qualificada, não mera posição de comando na estrutura administrativa.

Assim, a correta compreensão da estrutura da Secretaria de Obras e da competência técnica para medição e liquidação da despesa evidencia que eventual controvérsia documental insere-se no plano administrativo interno, não podendo ser transmutada em ilícito político-administrativo da Chefe do Executivo sem prova inequívoca de ingerência direta e consciente.

A ausência dessa prova reforça a inconsistência da acusação e demonstra que o nexo de imputação pretendido pela denúncia não encontra suporte na realidade organizacional da Administração Pública Municipal.

4. Da ausência de prova técnica da não execução do serviço

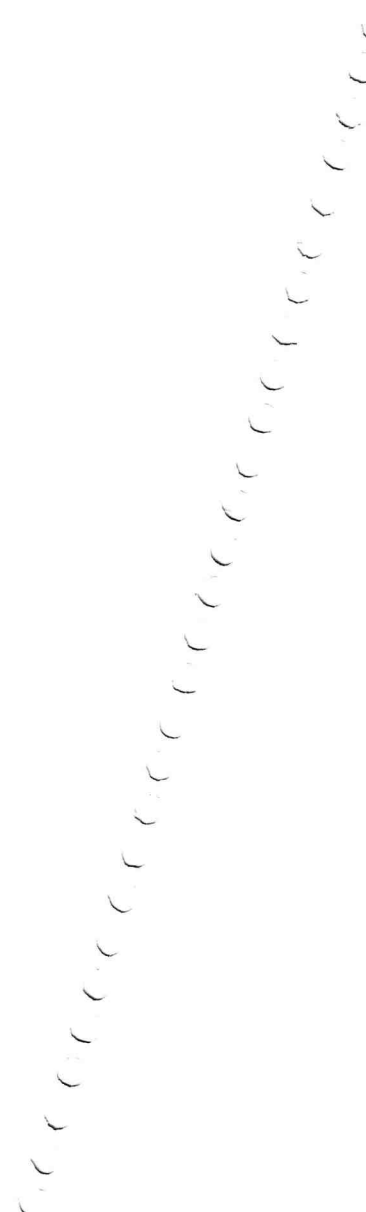
A imputação central que sustenta o enquadramento pretendido pela denúncia não reside apenas na alegação de pagamento posterior ao término da vigência contratual, mas, sobretudo, na afirmação de que o serviço de tapa-buracos não teria sido executado, tratando-se, portanto, de despesa por serviço inexistente. É nesse ponto que a acusação revela sua maior fragilidade probatória, pois a gravidade da conclusão a que pretende chegar não encontra correspondência em prova técnica idônea e conclusiva.

A afirmação de inexistência do serviço, em matéria de obras e serviços de engenharia, não pode ser construída a partir de presunções, depoimentos isolados ou diligências visuais realizadas em momento posterior. Trata-se de matéria eminentemente técnica, que exigiria, para sustentar acusação de pagamento por serviço inexistente, a realização de perícia de engenharia, com delimitação precisa das vias supostamente abrangidas, análise de quantitativos contratados, verificação de cronograma de execução, confronto entre medições e realidade física e elaboração de laudo conclusivo subscrito por profissional habilitado.

Nada disso foi produzido.



EM BRANCO



A denúncia baseia-se, em grande medida, em depoimento atribuído à ex-secretária de Obras, que teria afirmado não ter havido operação tapa-buracos em determinado período. Todavia, depoimento administrativo, ainda que relevante, não se confunde com prova técnica da inexistência material do serviço. Ademais, o próprio contexto dos autos revela divergência de versões entre agentes administrativos quanto ao período de execução, circunstância que, por si, já afasta qualquer pretensão de certeza categórica acerca da inexistência do objeto contratado.

Também se invoca diligência da CPI que teria identificado a presença de buracos nas vias indicadas. Entretanto, a constatação visual de imperfeições no pavimento em momento posterior não comprova, de maneira inequívoca, que não tenha havido intervenção anterior. Serviços de tapa-buracos possuem natureza temporária e sujeita a desgaste acelerado, especialmente em vias submetidas a tráfego intenso ou a condições climáticas adversas. A existência de buracos em data posterior não é prova técnica da inexistência de serviço anterior, mas, quando muito, indício de que a intervenção não produziu efeito permanente — o que, por si só, não caracteriza pagamento por serviço inexistente.

É necessário recordar que o ônus de provar a inexistência do serviço incumbe integralmente ao denunciante. Não cabe à defesa demonstrar que o serviço foi executado; cabe à acusação comprovar que não foi. Em matéria sancionatória, especialmente quando se busca a cassação de mandato eletivo, a prova deve ser robusta, inequívoca e tecnicamente consistente. Dúvida razoável não autoriza condenação política.

A denúncia também aponta supostas irregularidades formais na medição que teria embasado o pagamento, mencionando ausência de data, local ou memória de cálculo. Ainda que tais vícios formais existissem — o que não se admite — não equivalem à prova de inexistência do serviço. A irregularidade documental não se confunde com inexistência material do objeto. Falhas na formalização de medição podem configurar deficiência administrativa, mas não demonstram, automaticamente, que o serviço não foi executado.



EM BRANCO

Além disso, cumpre observar que a medição e a fiscalização da execução contratual são atribuições técnicas desempenhadas no âmbito da secretaria competente. O fiscal do contrato e os servidores responsáveis pela aferição dos quantitativos executados atuam com autonomia técnica, dentro de suas competências funcionais. A denúncia não apresenta qualquer elemento que demonstre que a Prefeita tenha participado da elaboração da medição, manipulado quantitativos ou determinado o pagamento à revelia dos atestados técnicos existentes.

Em processos de natureza político-administrativa, não se admite condenação por inferência. A acusação precisa demonstrar, de maneira objetiva e documentada, que o serviço não foi realizado e que o pagamento ocorreu mesmo assim, com ciência e vontade da Chefe do Executivo. A ausência de laudo técnico, a inexistência de auditoria independente e a dependência de versões contraditórias fragilizam substancialmente a narrativa acusatória.

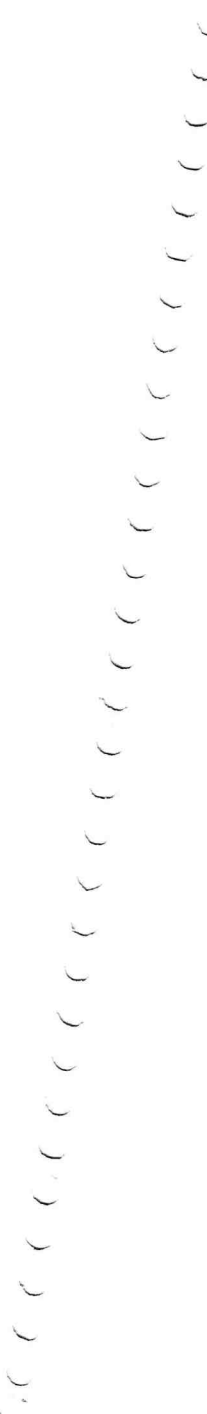
Deve-se ter presente, ainda, que a própria dinâmica administrativa pode explicar divergências quanto ao período exato de execução, especialmente em contratos que envolvem serviços contínuos ou realizados por demanda. A alegação genérica de que “não houve operação tapa-buracos em 2024” não exclui, por si, a possibilidade de execução em outro período abrangido pela vigência contratual, nem afasta a hipótese de que a medição tenha se referido a serviços realizados em fase final da contratação.

A denúncia pretende elevar a categoria de certeza aquilo que, no máximo, constitui controvérsia administrativa. Não há prova técnica de que o serviço não tenha sido executado. Há, sim, versões divergentes, apontamentos formais e diligência visual posterior. Esse conjunto probatório é manifestamente insuficiente para sustentar acusação de pagamento por serviço inexistente e, muito menos, para fundamentar cassação de mandato.

Em síntese, a inexistência do serviço não está comprovada. E, sem prova inequívoca da inexistência material da prestação, toda a construção acusatória perde seu fundamento essencial. Não se pode converter dúvida técnica em infração político-administrativa, nem



EM BRANCO





transformar questionamento procedimental em ilícito político apto a afastar a vontade popular expressa nas urnas.

5. Da inexistência de demonstração de dolo ou participação direta da Prefeita

Ainda que, por argumentação meramente hipotética, se admitisse a existência de alguma irregularidade formal na medição ou na liquidação da despesa relacionada ao serviço de tapa-buracos, subsistiria obstáculo jurídico intransponível à pretensão acusatória: a ausência absoluta de demonstração de conduta pessoal, dolosa e juridicamente qualificada da Prefeita.

O processo político-administrativo regido pelo Decreto-Lei 201/1967 não admite responsabilidade objetiva do Chefe do Executivo. A cassação do mandato exige demonstração de ato próprio, praticado com consciência da ilicitude e vontade dirigida à violação da norma. Não basta que determinado ato administrativo tenha sido praticado no âmbito da estrutura municipal; é imprescindível que se comprove que o Prefeito tenha atuado pessoalmente contra expressa disposição legal ou que tenha se omitido dolosamente na defesa dos interesses do Município.

A denúncia, contudo, não apresenta qualquer elemento concreto que indique que a Prefeita tenha determinado a elaboração de medição irregular, suprimido informações técnicas, ordenado pagamento sem lastro documental ou, ainda, participado diretamente da fase de liquidação da despesa. Limita-se a afirmar que o pagamento ocorreu e que haveria inconsistências na documentação, inferindo, a partir disso, responsabilidade política da Chefe do Executivo.

Essa construção ignora a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal.

A execução contratual, a fiscalização do objeto, a elaboração de medições e o atesto da prestação do serviço são atribuições técnicas desempenhadas no âmbito da secretaria competente, por servidores designados como fiscais de contrato e gestores administrativos. A Secretária de Obras, enquanto chefe imediata da pasta, exerce supervisão sobre tais atos e responde pela condução técnica da execução contratual.



EM BRANCO



Eventuais vícios formais na medição, como ausência de data, local ou memória de cálculo, quando existentes, inserem-se no âmbito da responsabilidade técnica da secretaria e de seus agentes, não se projetando automaticamente sobre a figura do Prefeito.

O Chefe do Executivo não atua como fiscal direto de contratos específicos, nem participa da conferência individualizada de medições de serviços rotineiros. Sua atuação situa-se no plano macro da gestão, não no controle minucioso de cada etapa técnica da execução contratual. Exigir que o Prefeito responda pessoalmente por eventual falha documental na medição de serviço específico equivaleria a instaurar regime de responsabilidade objetiva incompatível com o modelo jurídico brasileiro.

O inciso VII do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 exige prática de ato contra expressa disposição de lei. O inciso VIII exige omissão ou negligência na defesa de bens e interesses do Município. Ambos pressupõem elemento subjetivo qualificado. Não se trata de ilícitos de mera culpa leve ou de simples falha administrativa. Exige-se comportamento consciente e dirigido à violação da ordem jurídica.

A denúncia não demonstra que a Prefeita tenha agido com dolo, isto é, com vontade deliberada de autorizar pagamento por serviço inexistente ou de afrontar a Lei nº 4.320/64. Não há indicação de ordem escrita, despacho específico ou intervenção direta no procedimento de liquidação. Não se aponta sequer ciência inequívoca acerca de eventual inconsistência técnica na medição. A acusação constrói presunção de dolo a partir da posição hierárquica ocupada pela Chefe do Executivo, o que é juridicamente inadmissível.

No âmbito do direito sancionador, a responsabilidade não se presume pela posição de comando. A doutrina e a jurisprudência são firmes ao exigir demonstração concreta do nexos entre a conduta pessoal e o resultado ilícito. A mera titularidade do cargo não autoriza inferência automática de participação em todos os atos administrativos praticados no âmbito da municipalidade.

Ademais, a própria narrativa acusatória revela que havia secretária responsável pela pasta e servidores incumbidos da gestão contratual. Se a acusação sustenta que a



EM BRANCO

medição era falha ou que a fiscalização foi inadequada, a imputação, em tese, recairia sobre aqueles que tinham atribuição técnica direta para realizar tais atos. A ausência de individualização da conduta da Prefeita reforça a inconsistência da acusação.

Não se pode converter divergência administrativa ou eventual falha procedimental em ilícito político-administrativo por meio de generalização hierárquica. O processo de impeachment não se presta à punição por resultado indesejado, mas à apuração de conduta dolosa e pessoalmente atribuível ao Chefe do Executivo.

Em síntese, mesmo que se admitisse a existência de controvérsia quanto à medição ou à execução do serviço, não há nos autos qualquer demonstração de que a Prefeita tenha praticado ato consciente e voluntário contra a lei ou que tenha se omitido deliberadamente na defesa dos interesses municipais. Ausente o elemento subjetivo e inexistente prova de participação direta, a subsunção aos incisos VII e VIII do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 revela-se juridicamente insustentável.

Sem dolo e sem ato pessoal imputável, não há infração político-administrativa. O que há, quando muito, é debate administrativo acerca da regularidade formal de procedimento técnico setorial — matéria que não autoriza, sob qualquer perspectiva jurídica séria, a cassação de mandato eletivo.

6. Da inaplicabilidade dos incisos VII e VIII do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967

A acusação pretende enquadrar os fatos narrados nos incisos VII e VIII do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967, sustentando que a Prefeita teria praticado ato contra expressa disposição de lei e, ainda, omitido ou negligenciado na defesa de bens, rendas e interesses do Município. Todavia, a leitura técnica desses dispositivos, à luz da dogmática do direito sancionador e da natureza excepcional da cassação de mandato, evidencia a inadequação da subsunção pretendida.

O inciso VII pressupõe a prática de ato de competência do Prefeito que contrarie frontalmente norma legal específica. Não se trata de qualquer irregularidade administrativa ou de eventual divergência procedimental. A tipificação exige ato pessoal,



EM BRANCO



concreto e juridicamente qualificado, praticado com consciência da ilicitude. O simples fato de haver controvérsia quanto à regularidade de medição ou quanto ao momento do pagamento não equivale, automaticamente, à prática de ato contra expressa disposição de lei. Para que se configure a hipótese normativa, seria necessário demonstrar que a Chefe do Executivo determinou, de forma consciente, o pagamento sem liquidação válida, ou que ordenou despesa sabidamente desprovida de respaldo legal. Nada disso foi comprovado.

A disciplina da despesa pública prevista na Lei nº 4.320/64 estabelece que a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor com base em documentos comprobatórios. Eventual falha documental na medição, quando existente, não se converte automaticamente em descumprimento doloso da norma por parte do Prefeito. A estrutura administrativa prevê agentes técnicos incumbidos da fiscalização e da liquidação. A denúncia não demonstra que a Prefeita tenha substituído a atuação técnica desses agentes ou que tenha determinado pagamento à revelia dos procedimentos administrativos regulares.

O inciso VIII, por sua vez, exige omissão ou negligência na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município. Trata-se de hipótese que pressupõe inércia qualificada diante de ameaça ou dano concreto ao patrimônio público. Não basta alegar que houve pagamento questionável; é indispensável demonstrar que o Prefeito deixou de agir quando tinha o dever jurídico específico de impedir prejuízo conhecido e concreto. A acusação não evidencia qualquer situação em que a Prefeita tenha sido formalmente alertada sobre irregularidade comprovada e, ainda assim, tenha permanecido inerte por vontade própria.

Além disso, a aplicação desses dispositivos deve observar o princípio da tipicidade estrita. O Decreto-Lei 201/1967 não se destina a converter falhas administrativas ou eventuais controvérsias técnicas em infrações político-administrativas. A cassação do mandato é sanção de extrema gravidade e exige enquadramento preciso, não interpretação ampliativa. A doutrina do direito sancionador administrativo é clara ao afirmar que, em hipóteses de sanções políticas, a interpretação deve ser restritiva, sob pena de violação ao devido processo legal e à própria legitimidade democrática do mandato eletivo.



EM BRANCO

A denúncia, ao pretender subsumir o caso aos incisos VII e VIII, parte da premissa de que qualquer irregularidade na execução da despesa pública configura automaticamente infração político-administrativa. Tal raciocínio não encontra amparo na sistemática do Decreto-Lei 201/1967. A infração político-administrativa não se confunde com irregularidade contábil ou falha técnica. Exige-se conduta dolosa, gravemente atentatória à ordem jurídica e à probidade administrativa.

Ademais, a própria estrutura narrativa da acusação revela ausência de nexo direto entre a Chefe do Executivo e os atos técnicos impugnados. Não se apontam despachos específicos, ordens expressas ou atos formais da Prefeita determinando a prática supostamente ilegal. A imputação repousa em presunção decorrente da posição hierárquica ocupada, o que é incompatível com a lógica do direito sancionador.

É preciso recordar que o controle de legalidade de atos administrativos pode ensejar apontamentos pelo Tribunal de Contas ou responsabilização administrativa de agentes técnicos, mas não autoriza, automaticamente, a cassação do mandato do Prefeito. A transposição de eventual irregularidade administrativa para o campo das infrações político-administrativas exige demonstração inequívoca de gravidade qualificada e dolo específico.

No caso em análise, não há prova de que a Prefeita tenha praticado ato consciente contra expressa disposição legal, tampouco de que tenha se omitido deliberadamente na defesa do patrimônio municipal. A tentativa de enquadramento nos incisos VII e VIII revela-se, portanto, juridicamente inadequada e desproporcional.

A cassação de mandato não pode ser instrumento de ampliação interpretativa do Decreto-Lei 201/1967. Sem tipicidade estrita, sem demonstração de ato pessoal e sem prova de dolo qualificado, não há como sustentar a incidência dos dispositivos invocados. O enquadramento pretendido carece de base jurídica consistente e não resiste à análise técnico-doutrinária exigida em matéria de responsabilização político-administrativa.

7. Da inexistência de dano comprovado ao erário



EM BRANCO



A acusação, ao sustentar a ocorrência de infração político-administrativa em razão do pagamento realizado à empresa EPCCO, parte da premissa implícita de que teria havido prejuízo ao erário. Todavia, em nenhum momento demonstra, de forma técnica e objetiva, a existência concreta de dano patrimonial ao Município, limitando-se a inferir que, porque o pagamento é questionado, o prejuízo seria consequência automática.

Tal raciocínio não se sustenta sob o prisma jurídico.

Em matéria de responsabilidade político-administrativa, especialmente quando se invoca omissão na defesa dos interesses do Município ou prática de ato contra disposição legal, a existência de dano ou, ao menos, de risco concreto e qualificado ao patrimônio público constitui elemento relevante para a configuração da gravidade exigida pelo Decreto-Lei 201/1967. A cassação do mandato não se justifica diante de mera irregularidade formal destituída de repercussão patrimonial ou institucional significativa.

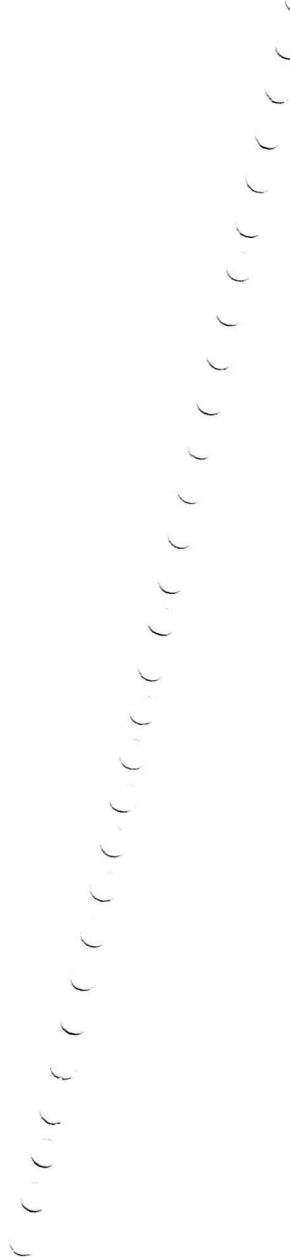
A denúncia não apresenta laudo contábil, auditoria técnica ou qualquer demonstração objetiva de que o Município tenha sofrido prejuízo efetivo no montante pago. Não há cálculo comparativo, não há comprovação de superfaturamento, não há prova de que o valor desembolsado seja incompatível com os preços contratados ou com os quantitativos supostamente executados. Limita-se a afirmar que o serviço não teria sido realizado e, a partir dessa suposição, conclui pela existência de dano.

Contudo, como já exposto, a inexistência do serviço não está comprovada de forma inequívoca. E, mesmo que houvesse controvérsia quanto à regularidade da medição, tal circunstância não equivale automaticamente à inexistência da prestação ou à caracterização de prejuízo financeiro.

O direito administrativo distingue claramente irregularidade formal de dano material. A primeira pode ensejar recomendação de aperfeiçoamento procedimental ou responsabilização administrativa específica; o segundo exige prova concreta de que recursos públicos foram indevidamente desviados ou pagos sem contraprestação. Sem essa demonstração, não se pode presumir prejuízo.



EM BRANCO



É preciso ainda considerar que a Administração Pública opera sob a presunção de legitimidade de seus atos. O pagamento realizado decorreu de procedimento administrativo formal, precedido de empenho e liquidação. Enquanto não houver prova técnica robusta de que a contraprestação inexistente, não se pode afirmar que houve dano ao erário. A inversão dessa lógica implicaria admitir que todo pagamento questionado administrativamente seja, por presunção, ilícito e lesivo, o que não se coaduna com o Estado de Direito.

A gravidade exigida para configuração de infração político-administrativa pressupõe não apenas irregularidade, mas ofensa relevante ao patrimônio público ou à legalidade em grau qualificado. A denúncia não demonstra que o pagamento tenha comprometido a saúde financeira do Município, que tenha gerado enriquecimento indevido do contratado ou que tenha produzido desequilíbrio orçamentário.

Ademais, eventual divergência quanto à regularidade da liquidação poderia ser objeto de exame pelo controle interno ou pelo Tribunal de Contas, com as consequências técnicas cabíveis, inclusive glosa ou recomendação de ressarcimento, caso comprovado prejuízo. O processo de impeachment não se presta a substituir os mecanismos ordinários de controle contábil e financeiro.

Sem prova inequívoca de dano, a acusação carece de elemento essencial para sustentar a gravidade necessária à cassação do mandato. A presunção de prejuízo não substitui a prova; a dúvida não autoriza sanção política extrema; a controvérsia administrativa não se converte, por si, em lesão patrimonial.

Assim, ausente demonstração técnica e objetiva de dano ao erário, a pretensão acusatória revela-se desproporcional e juridicamente inconsistente. A inexistência de prejuízo comprovado fragiliza de modo decisivo o enquadramento pretendido e reforça a conclusão de que os fatos narrados, ainda que discutíveis sob o prisma administrativo, não configuram infração político-administrativa nos termos do Decreto-Lei 201/1967.

8. Conclusão – da improcedência da acusação quanto ao pagamento à empresa EPCCO



EM BRANCO

À luz de todo o desenvolvimento precedente, a acusação referente ao pagamento realizado à empresa EPCCO revela-se juridicamente insustentável, tanto sob o prisma da tipicidade quanto sob o aspecto probatório e subjetivo exigido para configuração de infração político-administrativa.

A narrativa acusatória parte de premissas simplificadoras, transforma controvérsia administrativa em ilícito político e presume dolo a partir da mera posição hierárquica da Chefe do Executivo. Contudo, não demonstrou a prática de ato pessoal contra expressa disposição de lei, não comprovou a inexistência do serviço de forma técnica e inequívoca, não evidenciou dano concreto ao erário e tampouco estabeleceu nexos subjetivo entre eventual falha procedimental e conduta dolosa da Prefeita.

A tentativa de enquadramento nos incisos VII e VIII do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 revela interpretação ampliativa incompatível com a natureza restritiva do direito sancionador. A cassação de mandato não pode ser instrumento de correção de supostas falhas administrativas, nem substituto de mecanismos ordinários de controle contábil e técnico. Exige-se conduta grave, pessoalmente imputável e juridicamente qualificada.

O que se verifica, no máximo, é debate acerca da regularidade formal da medição e do momento da liquidação da despesa. Tais questões inserem-se no âmbito técnico da Secretaria competente, sujeitas ao controle administrativo e externo, mas não se convertem automaticamente em infração político-administrativa apta a romper a legitimidade conferida pelo voto popular.

A denúncia não superou o ônus probatório que lhe incumbia. Não produziu laudo técnico conclusivo acerca da inexistência do serviço, não demonstrou enriquecimento indevido do contratado, não comprovou prejuízo financeiro ao Município e não individualizou ato doloso da Prefeita. Em matéria de cassação de mandato, a dúvida milita em favor da preservação da vontade soberana do eleitorado.

A gravidade institucional da sanção impõe prudência e rigor técnico. A responsabilização político-administrativa não pode se apoiar em conjecturas, presunções ou ilações construídas a partir de divergências administrativas internas. Sem prova robusta, sem dolo demonstrado e sem tipicidade estrita, não há infração político-administrativa.



EM BRANCO



Diante disso, impõe-se o reconhecimento da improcedência integral da acusação relativa ao pagamento à empresa EPCCO, com o conseqüente afastamento desse item como fundamento do processo de impeachment. A preservação da legalidade, da proporcionalidade e da coerência institucional exige que o juízo político se mantenha vinculado aos limites normativos do Decreto-Lei 201/1967, sob pena de transformar o instrumento excepcional da cassação em mecanismo de revisão administrativa ordinária.

É sob essa perspectiva, fundada na técnica jurídica, na tipicidade estrita e na ausência de prova inequívoca, que se impõe a rejeição da imputação ora analisada.

7ª Seção. DA IMPROCEDÊNCIA DA ACUSAÇÃO RELATIVA À ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS

1. Delimitação precisa da acusação e ausência de demonstração concreta de materialidade

A análise técnica da imputação referente à suposta irregularidade na adesão à ata de registro de preços para aquisição de medicamentos exige, antes de qualquer enfrentamento de mérito propriamente dito, a precisa delimitação da acusação formulada. Tal providência não constitui mero formalismo argumentativo, mas verdadeira exigência estrutural do devido processo legal em sua dimensão substancial, especialmente quando se está diante de procedimento de natureza sancionatória que pode culminar na cassação de mandato eletivo.

A denúncia, ao tratar do ponto em exame, constrói narrativa genérica no sentido de que a adesão à ata de registro de preços do Município de Monte Mor teria configurado irregularidade administrativa apta a caracterizar infração político-administrativa nos termos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967. Contudo, não se identifica, no corpo da peça acusatória, a individualização concreta dos elementos fáticos mínimos que permitiriam a configuração da materialidade da suposta infração.

Não há, na denúncia, indicação precisa de quais medicamentos teriam sido adquiridos, em que quantidade, a que preço unitário, em que data, com base em qual requisição específica, tampouco há demonstração de que tais aquisições efetivamente tenham



EM BRANCO

ocorrido. A narrativa se apoia na existência da adesão à ata como se tal ato, por si só, constituísse lesão consumada ao erário ou afronta direta à legalidade.

Essa construção é juridicamente insustentável. A adesão à ata de registro de preços é ato administrativo preparatório, que apenas habilita o ente público a contratar dentro dos limites e condições previamente estabelecidos. Não implica, automática ou necessariamente, a realização de despesa. Não se pode presumir aquisição onde não há demonstração de contratação, nem presumir dano onde não há prova de pagamento indevido.

A acusação tampouco apresenta estudo comparativo de preços, pesquisa de mercado contemporânea aos fatos ou qualquer elemento técnico que permita afirmar que determinado medicamento foi adquirido por valor superior ao praticado no mercado. A imputação de "superfaturamento" é lançada de forma retórica, desacompanhada de substrato probatório mínimo.

Em matéria de responsabilidade político-administrativa, a materialidade não pode ser presumida. A gravidade da sanção — cassação de mandato — impõe rigor na demonstração do fato típico. Não basta sugerir irregularidade; é indispensável demonstrar, com dados objetivos, a ocorrência de ato concreto que viole expressamente a ordem jurídica e cause lesão ao interesse público.

Além disso, a ausência de delimitação fática compromete o exercício pleno da ampla defesa. Não se sabe, a partir da leitura da denúncia, qual ato específico é impugnado: se a simples adesão à ata, se eventual contratação posterior, se determinado item do registro de preços, ou se suposta diferença de valores. A acusação se mantém em plano genérico, impreciso e conjectural.

Tal deficiência não é meramente formal. Ela compromete a própria existência da materialidade da infração. Sem identificação de aquisição concreta, sem indicação de preço praticado, sem comparação técnica e sem demonstração de dano, inexistente base fática apta a sustentar a subsunção aos incisos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967.



EM BRANCO



Em síntese, o primeiro e mais relevante aspecto a ser reconhecido é que a acusação carece de demonstração concreta de materialidade. Parte de presunção de irregularidade decorrente da adesão à ata, mas não comprova aquisição, não comprova preço abusivo, não comprova prejuízo e não comprova participação dolosa da Chefe do Executivo. Diante dessa lacuna estrutural, a imputação revela-se fragilizada desde sua origem, impondo-se seu enfrentamento sob o prisma da ausência de suporte fático mínimo apto a legitimar a responsabilização político-administrativa.

2. Da natureza jurídica da Ata de Registro de Preços e da legalidade do instituto da adesão ("carona")

Superada a necessidade de delimitação da acusação e evidenciada a fragilidade da demonstração de materialidade, impõe-se enfrentar o segundo eixo estruturante da imputação: a presunção de ilicitude da adesão à ata de registro de preços.

A denúncia constrói sua narrativa como se a utilização da chamada "carona" representasse, por si só, conduta suspeita ou excepcionalmente tolerada, quando, em verdade, trata-se de mecanismo jurídico plenamente integrado ao sistema de contratações públicas. A ata de registro de preços é instrumento formal resultante de procedimento licitatório válido, cujo objetivo é racionalizar aquisições, conferir celeridade administrativa e promover economicidade mediante padronização de preços previamente disputados em certame competitivo.

O sistema de registro de preços não constitui contratação direta, tampouco modalidade excepcional de dispensa. Ele decorre de processo licitatório regular, no qual há competição entre fornecedores, formação de preços públicos e fixação de condições objetivas de fornecimento. A adesão por órgão não participante — a denominada "carona" — é técnica administrativa prevista no ordenamento, permitindo que outro ente público, mediante justificativa de vantajosidade e anuência do órgão gerenciador, utilize a ata já regularmente constituída.

Não se trata, portanto, de atalho à licitação, mas de desdobramento de licitação já realizada. A adesão não suprime a competição; ela se apoia na competição já realizada.

Se o procedimento originário é válido — e não há, na denúncia, qualquer demonstração



EM BRANCO

de vício na licitação que deu origem à ata do Município de Monte Mor — não há como presumir ilegalidade na utilização do instrumento.

É relevante destacar que a lógica do sistema de registro de preços repousa na eficiência administrativa. Municípios de menor porte, muitas vezes, não dispõem de estrutura técnica ou escala de demanda suficiente para alcançar preços competitivos isoladamente. A adesão à ata de ente que realizou certame amplo pode representar medida de economicidade, evitando custos administrativos adicionais e garantindo preços já submetidos a disputa pública.

A denúncia, contudo, não aponta qual norma teria sido violada pela simples adesão. Não identifica ausência de autorização do órgão gerenciador, não demonstra extrapolação de quantitativos permitidos, não comprova inobservância de requisitos formais. Limita-se a sugerir que a adesão seria, em si, suspeita.

Essa construção é incompatível com o princípio da legalidade estrita aplicável às infrações político-administrativas. Não se pode transformar instrumento expressamente admitido pelo sistema jurídico em presunção de ilicitude. A tipicidade exige violação concreta de comando normativo, e não mera desconfiança quanto à escolha administrativa.

Ademais, a própria dinâmica fática revela que a Chefe do Executivo buscou alternativas administrativas legítimas, inclusive tentando aderir a atas de municípios próximos, cujas adesões foram negadas. Tal circunstância demonstra que a adesão à ata de Monte Mor não foi ato arbitrário ou direcionado, mas resultado de tentativa concreta de obtenção de solução regular para abastecimento de medicamentos.

Em síntese, a adesão à ata de registro de preços constitui instrumento jurídico válido, previsto no ordenamento, destinado a promover eficiência e economicidade. Inexistindo demonstração de vício na ata originária, inexistindo prova de irregularidade formal na adesão e inexistindo comprovação de dano, não se pode converter a utilização de mecanismo legal em fundamento para responsabilização político-administrativa.



EM BRANCO

3. Da regularidade da Ata do Município de Monte Mor e da inexistência de vício no procedimento licitatório originário

A análise da imputação exige, ainda, a verificação da higidez do procedimento licitatório que deu origem à Ata de Registro de Preços do Município de Monte Mor, à qual o Município de Ilha Comprida aderiu. Esse ponto é absolutamente central, pois eventual ilegalidade poderia, em tese, contaminar a contratação derivada. Contudo, a denúncia não demonstra — nem sequer indica — qualquer vício na formação da ata originária.

Não há alegação concreta de nulidade do certame realizado pelo Município de Monte Mor. Não se aponta ausência de publicação, falha na fase competitiva, restrição indevida à participação de licitantes, direcionamento, ausência de pesquisa de preços ou irregularidade formal no procedimento licitatório. Tampouco se menciona impugnação administrativa ou judicial à licitação que deu origem à ata.

A denúncia simplesmente parte da premissa de que a adesão à ata teria sido indevida, sem, entretanto, infirmar a validade do procedimento originário. Essa omissão é relevante. A adesão a ata regularmente constituída não cria nova licitação; ela se apoia na licitação já realizada. Assim, inexistindo demonstração de irregularidade no procedimento matriz, não há fundamento jurídico para presumir contaminação da contratação derivada.

Em matéria de responsabilidade político-administrativa, não se admite presunção de ilicitude. A invalidação de ato administrativo exige demonstração concreta de vício. A licitação que deu origem à ata de Monte Mor produziu efeitos jurídicos válidos e não foi declarada nula por qualquer autoridade competente. A denúncia não traz qualquer decisão administrativa ou judicial que reconheça ilegalidade no certame.

A ausência de impugnação à ata originária reforça a presunção de legitimidade do ato administrativo. Como é consagrado na teoria geral do direito administrativo, os atos administrativos gozam de presunção relativa de legitimidade e veracidade, que somente pode ser afastada mediante prova robusta em sentido contrário. A denúncia não oferece tal prova.



EM BRANCO

Além disso, eventual alegação de superfaturamento na ata originária exigiria análise técnica aprofundada do procedimento licitatório de Monte Mor, com comparação entre os preços adjudicados e os preços de mercado à época da licitação. Nada disso foi realizado. Não há estudo comparativo, não há laudo técnico, não há auditoria independente, não há qualquer elemento que indique que os preços registrados na ata seriam incompatíveis com a realidade mercadológica do período.

Assim, a imputação que pretende atribuir irregularidade à adesão revela-se estruturalmente incompleta. Se a ata é válida, se o procedimento originário foi regular, se não há reconhecimento de nulidade e se não há prova de vício na formação do preço, inexistente fundamento jurídico para qualificar a adesão como ato contrário à lei.

A tentativa de construir responsabilidade político-administrativa com base em suspeita genérica acerca de instrumento formalmente válido afronta o princípio da legalidade estrita e compromete a própria lógica do controle sancionatório. A cassação de mandato exige demonstração inequívoca de conduta ilegal e dolosa. Não se pode transformar ato administrativo amparado por licitação válida em infração político-administrativa sem prova concreta de vício.

Em síntese, inexistindo demonstração de irregularidade no procedimento licitatório que deu origem à ata do Município de Monte Mor, permanece íntegra a presunção de legitimidade do ato administrativo matriz, afastando-se qualquer alegação de ilicitude reflexa da adesão realizada pelo Município de Ilha Comprida.

4. Da distinção técnica entre adesão à ata e efetiva contratação – inexistência de prova de aquisição concreta de medicamentos

A denúncia incorre em confusão conceitual relevante ao tratar a adesão à ata de registro de preços como se equivaler fosse à efetiva aquisição de medicamentos. Tal equiparação revela incompreensão da mecânica jurídica do sistema de registro de preços e compromete a consistência da imputação.

A adesão — denominada na prática administrativa como “carona” — constitui ato que habilita o ente público a contratar, dentro dos limites quantitativos e das condições



EM BRANCO



estabelecidas na ata originária. Não se trata de ato consumativo de despesa. A despesa pública somente se aperfeiçoa mediante requisição específica, emissão de nota de empenho, liquidação e pagamento, observadas as etapas legalmente previstas.

Portanto, a adesão é ato preparatório. É instrumento de potencial contratação. Não é, em si, compra efetiva.

A denúncia, contudo, não demonstra que, após a adesão, tenham sido efetivamente adquiridos medicamentos em volume determinado, nem indica a emissão de notas de empenho específicas, tampouco comprova liquidação ou pagamento vinculados a itens concretos da ata. Não há identificação de fornecimento realizado, de nota fiscal emitida ou de valores efetivamente pagos com base na adesão questionada.

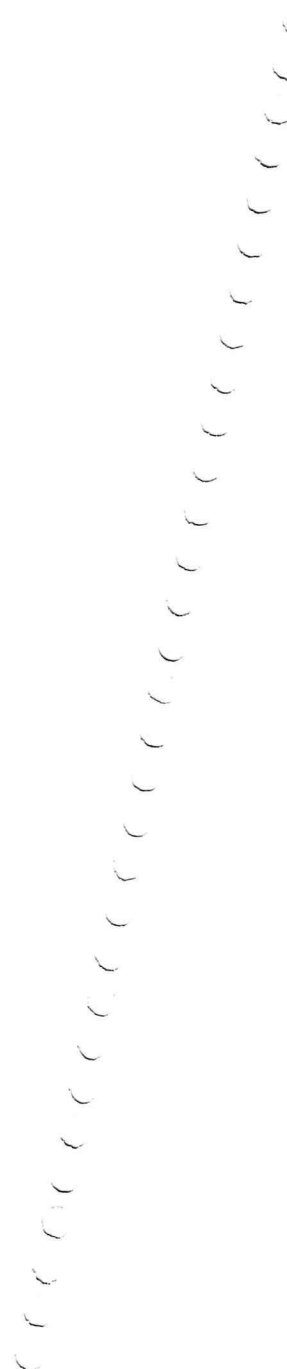
Sem a demonstração de contratação concreta, não se pode falar em superfaturamento, nem em dano ao erário.

A lógica é elementar: não há superfaturamento sem aquisição; não há aquisição sem empenho; não há dano sem pagamento. A imputação que se limita a apontar a adesão como fato gerador da irregularidade não ultrapassa o campo da presunção.

Ademais, mesmo que houvesse contratação posterior — hipótese que a denúncia não comprova — seria indispensável identificar quais medicamentos foram efetivamente adquiridos, em que quantidade, por qual preço unitário e em qual contexto de mercado. A ausência desses dados inviabiliza qualquer juízo técnico acerca da adequação ou não dos valores praticados.

Em matéria de responsabilidade político-administrativa, a materialidade da infração não pode ser presumida a partir de ato formal preparatório. A cassação de mandato exige demonstração inequívoca de conduta que tenha produzido lesão concreta ou, ao menos, risco jurídico qualificado ao interesse público.

Ao não apresentar elementos que indiquem a efetiva execução contratual decorrente da adesão, a denúncia constrói acusação hipotética. Parte da premissa de que a adesão



implicaria, automaticamente, contratação lesiva. Essa construção ignora a distinção essencial entre habilitação para contratar e contratação efetiva.

A ausência de comprovação de fornecimento concreto revela fragilidade estrutural da acusação. Não se sabe se houve aquisição, em que volume, por qual preço e em qual circunstância. Sem esses dados, a imputação permanece no plano abstrato.

Em síntese, a adesão à ata de registro de preços não se confunde com compra efetiva. A denúncia não demonstra aquisição concreta de medicamentos, tampouco pagamento realizado com base na ata questionada. Diante dessa lacuna probatória, inexistente materialidade apta a sustentar a configuração de infração político-administrativa.

5. Da inexistência de demonstração de superfaturamento – ausência de indicação de quantitativos, preços unitários e comparativo técnico de mercado

A acusação de superfaturamento constitui afirmação grave, que pressupõe demonstração técnica rigorosa e objetiva. No entanto, no ponto relativo à adesão à ata de registro de preços para aquisição de medicamentos, a denúncia limita-se a insinuar sobrepreço sem apresentar os elementos mínimos necessários à configuração da materialidade.

Para que se pudesse falar em superfaturamento, seria indispensável, no mínimo, a indicação precisa de: qual medicamento teria sido adquirido; qual o quantitativo efetivamente contratado; qual o preço unitário praticado; qual o valor total da despesa; qual o preço médio de mercado à época da contratação; e qual a diferença concreta apurada entre o valor contratado e o valor de referência. Nada disso foi apresentado.

A denúncia não identifica item específico do registro de preços que estivesse acima do valor de mercado. Não apresenta planilha comparativa, não menciona banco de preços oficial, não aponta pesquisa mercadológica contemporânea aos fatos e não demonstra diferença percentual concreta entre o valor supostamente pago e o valor praticado no mercado.



EM BRANCO

Superfaturamento não é conceito retórico; é constatação técnica.

Sua configuração exige análise objetiva, com base em dados verificáveis. Não basta afirmar que a ata “poderia” conter preços elevados. É necessário demonstrar que determinado item foi contratado por valor superior ao preço de mercado vigente no mesmo período e nas mesmas condições de fornecimento.

Ademais, o sistema de registro de preços trabalha com pluralidade de itens, cada qual com preço próprio, variando conforme fabricante, apresentação, dosagem e condições de entrega. A análise da vantajosidade não pode ser feita de forma isolada, tomando como parâmetro um único medicamento sem consideração do conjunto contratual.

A denúncia não esclarece sequer se houve aquisição do medicamento que supostamente apresentaria preço superior. Sem indicação do volume adquirido, não é possível aferir impacto financeiro. Mesmo que determinado item possuísse preço acima da média — hipótese que não foi demonstrada — seria necessário verificar o quantitativo adquirido para avaliar eventual repercussão financeira.

Não há demonstração de dano efetivo ao erário. Não há prova de pagamento indevido. Não há cálculo de prejuízo.

Em matéria de responsabilidade político-administrativa, a lesividade concreta constitui elemento central. A cassação de mandato não pode ser fundada em suposições acerca de possível sobrepreço. É imprescindível demonstração técnica inequívoca.

Além disso, a acusação ignora que a formação de preços em ata de registro decorre de competição pública. Os valores registrados resultam de disputa entre fornecedores, o que lhes confere presunção de competitividade e adequação mercadológica, salvo prova robusta em sentido contrário — prova essa que inexistente nos autos.

A imputação de superfaturamento, portanto, carece de lastro fático e técnico. Não se identificam quantitativos, não se indicam preços unitários, não se apresenta comparativo de mercado, não se demonstra prejuízo financeiro. Diante dessa ausência de elementos



EM BRANCO

mínimos, a acusação revela-se conjectural, incapaz de sustentar a subsunção aos incisos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967.

Em síntese, a alegação de superfaturamento não ultrapassa o plano da afirmação genérica. Sem dados objetivos e sem demonstração de dano concreto, inexistente materialidade apta a caracterizar infração político-administrativa.

6. Da metodologia de análise da vantajosidade no sistema de registro de preços – impossibilidade de aferição por item isolado

A denúncia incorre, ainda, em equívoco metodológico ao sugerir que eventual diferença de preço em determinado medicamento seria suficiente para caracterizar irregularidade ou superfaturamento na adesão à ata de registro de preços. Essa construção ignora a lógica técnica do próprio sistema de registro de preços e compromete a consistência da imputação.

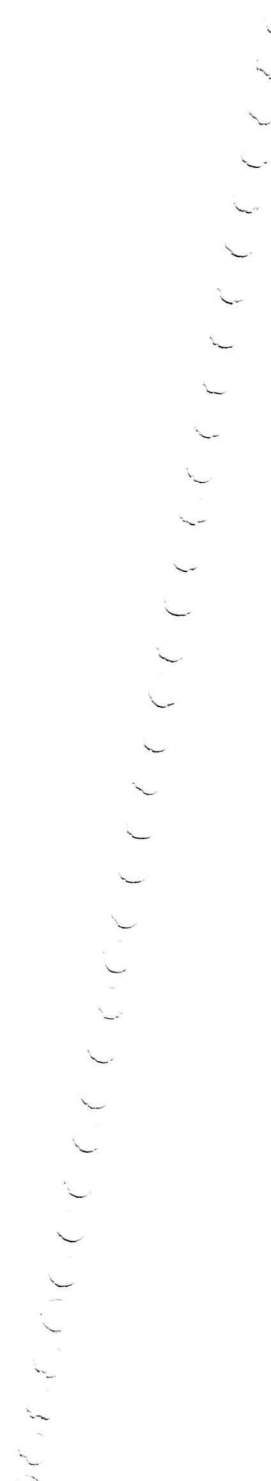
O sistema de registro de preços não opera com preço único global, mas com pluralidade de itens, cada qual com valor unitário próprio, estabelecido a partir de competição licitatória específica. A vantajosidade do procedimento não se apura pela análise fragmentada de um único item, mas pela avaliação do conjunto contratual, considerando a média dos preços registrados e sua adequação ao mercado no momento da licitação.

É inerente ao mercado farmacêutico a existência de variações significativas entre medicamentos, seja em razão da marca, da apresentação, da dosagem, do laboratório fabricante ou da logística de distribuição. A análise isolada de um único item, dissociada do contexto global da ata, não permite conclusão técnica segura acerca da economicidade da contratação.

A denúncia, entretanto, não apresenta qualquer estudo técnico global da ata. Não demonstra que a média dos preços registrados seja superior à média de mercado. Não comprova que o conjunto dos medicamentos constantes da ata tenha sido adquirido em condições desvantajosas. Limita-se a insinuar possível sobrepreço em termos abstratos, sem análise sistemática.



EM BRANCO





É importante destacar que o critério de vantajosidade no sistema de registro de preços deve considerar fatores como economia de escala, padronização de fornecimento, redução de custos administrativos e previsibilidade orçamentária. A adesão a ata regularmente constituída pode representar, inclusive, redução de custos indiretos relacionados à realização de nova licitação própria.

A tentativa de aferir eventual irregularidade por item isolado viola a lógica do regime jurídico das contratações públicas. Mesmo que um determinado medicamento apresentasse valor ligeiramente superior ao preço de referência pontual — hipótese não demonstrada — seria necessário avaliar se tal diferença é compensada por preços mais vantajosos em outros itens do mesmo registro.

Sem essa análise global, qualquer conclusão sobre desvantajosidade é tecnicamente inválida.

Além disso, a denúncia não esclarece sequer se o suposto item questionado foi efetivamente adquirido e em qual volume. Sem essa informação, a análise de impacto financeiro é impossível. A materialidade da infração não pode ser construída a partir de hipótese teórica.

No âmbito da responsabilidade político-administrativa prevista no Decreto-Lei 201/1967, a tipicidade exige demonstração concreta de ato contrário à lei ou de lesão ao interesse público. Não se pode transformar diferença pontual de preços — não comprovada — em infração grave apta a ensejar cassação de mandato.

Em síntese, a metodologia adotada pela denúncia é inadequada. A vantajosidade da adesão à ata de registro de preços deve ser analisada sob perspectiva global e média, e não por comparação isolada de item específico. A ausência dessa análise técnica reforça a improcedência da acusação.

7. Da ausência de demonstração de dano ao erário como elemento essencial à configuração de infração político-administrativa



EM BRANCO



Ainda que se admitisse, apenas para fins argumentativos, a possibilidade de discussão quanto à regularidade formal da adesão ou quanto à adequação pontual de determinados preços — o que não se concede — subsiste elemento essencial cuja ausência inviabiliza a configuração de infração político-administrativa: a demonstração concreta de dano ao erário.

O regime jurídico das infrações previstas no art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 não admite responsabilização abstrata. A cassação de mandato exige conduta juridicamente qualificada, dotada de gravidade e potencial lesivo efetivo ao interesse público. Não basta a alegação genérica de irregularidade procedimental; é indispensável a comprovação de que tal irregularidade produziu ou, ao menos, colocou em risco concreto e imediato o patrimônio público.

A denúncia não apresenta cálculo de prejuízo, não indica valor pago indevidamente, não aponta diferença monetária concreta entre preço contratado e preço de mercado, tampouco demonstra desembolso que possa ser qualificado como lesivo aos cofres municipais. Não há planilha de dano, não há estimativa de perda, não há laudo técnico que identifique sobrepreço materializado.

A ausência de dados sobre quantitativos efetivamente adquiridos impede, inclusive, a apuração de eventual impacto financeiro. Sem saber quanto foi comprado, por qual valor e em que circunstância, não é possível calcular dano. A imputação permanece no plano hipotético.

Em direito sancionador, a gravidade da sanção impõe rigor probatório proporcional. A cassação de mandato não pode ser fundada em conjecturas acerca de possível lesividade. É imprescindível demonstração objetiva de que o ato praticado resultou em prejuízo financeiro ou, ao menos, em comprometimento concreto da regularidade fiscal do Município.

Ademais, não se pode perder de vista que a aquisição de medicamentos destina-se à satisfação de necessidade pública essencial, qual seja, o abastecimento da rede municipal de saúde. Eventual contratação, se realizada, teria por finalidade assegurar



EM BRANCO

continuidade do serviço público, circunstância que afasta qualquer presunção automática de lesividade.

A denúncia também não demonstra que o Município tenha deixado de obter medicamentos, que tenha pago valores incompatíveis com o mercado ou que tenha havido desvio de recursos para finalidade diversa da pública. Sem esses elementos, inexistente base material para sustentar infração político-administrativa.

A responsabilização prevista no Decreto-Lei 201/1967 não se confunde com controle formal de legalidade administrativa. A cassação não é instrumento de revisão de atos administrativos potencialmente discutíveis; é sanção extrema, reservada a condutas graves e lesivas.

Na ausência de prova de dano concreto ao erário, não se configura elemento material indispensável à subsunção aos incisos invocados pela denúncia. A imputação, assim, revela-se carente de um dos seus pressupostos fundamentais, reforçando a improcedência da acusação quanto a este ponto específico.

8. Da inexistência de dolo ou participação direta da Prefeita na formação de preços ou na execução contratual

Ainda que, em tese, se cogitasse a existência de alguma controvérsia procedimental quanto à adesão à ata de registro de preços — hipótese que se repele — a responsabilização político-administrativa da Chefe do Executivo dependeria da demonstração inequívoca de participação pessoal, consciente e dolosa na prática do ato tido por irregular.

O regime sancionatório previsto no Decreto-Lei 201/1967 não admite responsabilidade objetiva. A cassação de mandato exige conduta própria do agente político, não bastando a posição hierárquica máxima na estrutura administrativa. É imprescindível demonstrar que a Prefeita atuou diretamente na formação do preço, interferiu na composição da ata, direcionou fornecedores ou determinou contratação sabidamente lesiva.

A denúncia não apresenta qualquer elemento nesse sentido.



EM BRANCO



Não há prova de que a Prefeita tenha participado da elaboração da pesquisa de preços, da análise técnica de vantajosidade, da definição de quantitativos ou da verificação de compatibilidade com o mercado. Tais atos inserem-se na esfera técnica da Secretaria de Saúde, do setor de compras e dos servidores responsáveis pela instrução processual.

A formação do preço em ata de registro decorre de competição licitatória prévia realizada pelo órgão gerenciador. A adesão, por sua vez, é instruída administrativamente com pareceres técnicos e justificativas formais. Não há demonstração de que a Chefe do Executivo tenha desconsiderado parecer técnico, ignorado alerta jurídico ou determinado contratação à revelia das áreas competentes.

A imputação genérica de responsabilidade, fundada exclusivamente na condição de Prefeita, equivale à adoção de responsabilidade objetiva por atos administrativos praticados no âmbito das secretarias. Tal construção é incompatível com os princípios estruturantes do direito sancionador, especialmente a pessoalidade da sanção.

Ademais, o próprio contexto revela atuação diligente, na medida em que houve tentativa prévia de adesão a atas de municípios vizinhos, circunstância que evidencia busca por solução regular e economicamente viável para o abastecimento de medicamentos. Essa conduta é incompatível com a narrativa de dolo ou intenção de causar prejuízo ao erário.

Não se pode presumir má-fé onde os atos se inserem no fluxo regular da atividade administrativa e são amparados por instrumento jurídico válido. A presunção de legitimidade dos atos administrativos e a boa-fé objetiva do gestor público somente podem ser afastadas mediante prova robusta e específica de comportamento ilícito.

A denúncia, entretanto, não apresenta qualquer elemento que indique ciência inequívoca de suposto sobrepreço, tampouco demonstra que a Prefeita tenha agido com finalidade desviada ou com intenção de favorecer fornecedor específico. A ausência de demonstração de dolo é fatal à imputação.

Em processo de cassação, a gravidade da sanção exige demonstração clara de conduta dolosa, consciente e dirigida à prática de ato ilegal. Sem prova de participação direta e



EM BRANCO



sem comprovação de intenção lesiva, inexistente fundamento jurídico para responsabilização político-administrativa da Chefe do Executivo.

Assim, a acusação não supera o plano da imputação abstrata e genérica, carecendo de elemento subjetivo indispensável à configuração das infrações invocadas.

9. Da demonstração de diligência administrativa – tentativa de adesão a atas de municípios vizinhos e atuação orientada pela economicidade

A análise do elemento subjetivo da conduta administrativa não pode ser dissociada do contexto fático em que se inseriu a decisão de aderir à ata de registro de preços do Município de Monte Mor. A narrativa acusatória omite circunstância relevante: a tentativa prévia de adesão a atas de municípios vizinhos, que restou frustrada em razão da negativa dos respectivos entes.

Tal circunstância é juridicamente significativa.

A tentativa de adesão a atas de municípios próximos revela busca ativa por alternativa regular, economicamente viável e juridicamente segura para aquisição de medicamentos. Não se trata de comportamento compatível com dolo, direcionamento ou intenção de lesão ao erário. Ao contrário, evidencia atuação orientada pelo princípio da economicidade e pela necessidade de assegurar continuidade do serviço público essencial de saúde.

A administração pública, especialmente no âmbito municipal, enfrenta frequentemente limitações estruturais e restrições orçamentárias que impõem soluções céleres e eficientes para aquisição de insumos básicos. A adesão a ata regularmente constituída, após frustradas tentativas de utilizar atas locais, insere-se nesse contexto de gestão pragmática e voltada à satisfação do interesse público.

A boa-fé administrativa não pode ser ignorada na análise de infrações político-administrativas. A cassação de mandato não é instrumento de punição por escolhas



EM BRANCO



administrativas razoáveis ou por decisões adotadas dentro do espectro da legalidade. É medida excepcional reservada a condutas gravemente ilícitas e dolosas.

A busca por alternativas anteriores reforça a inexistência de direcionamento específico. Se houvesse intenção prévia de favorecer determinado fornecedor ou de aderir deliberadamente à ata de Monte Mor por razões ilícitas, não haveria justificativa lógica para tentativa de adesão a atas de municípios vizinhos.

Além disso, a adesão à ata de Monte Mor somente ocorreu após negativa das demais alternativas, o que evidencia que a escolha não foi arbitrária, mas decorrente de circunstâncias concretas enfrentadas pela gestão. Tal comportamento é compatível com atuação diligente e não com conduta dolosa.

A denúncia não enfrenta esse dado fático. Limita-se a presumir irregularidade na adesão, sem considerar que o processo decisório foi precedido de tentativas administrativas legítimas. Essa omissão enfraquece a imputação sob o prisma subjetivo.

Em matéria de responsabilidade político-administrativa prevista no Decreto-Lei 201/1967, a demonstração de dolo ou de negligência grave é indispensável. A atuação orientada pela economicidade, pela busca de alternativas regulares e pela continuidade do serviço público afasta qualquer presunção de intenção ilícita.

Em síntese, a tentativa prévia de adesão a atas de municípios vizinhos e a escolha subsequente de ata regularmente constituída demonstram diligência administrativa e boa-fé na condução do processo decisório, circunstâncias incompatíveis com a narrativa acusatória e suficientes para afastar a configuração de infração político-administrativa quanto ao ponto em exame.

10. Da inaplicabilidade dos incisos invocados do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967

A conclusão jurídica do presente capítulo impõe o enfrentamento direto da subsunção pretendida pela denúncia aos incisos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967. A peça acusatória busca enquadrar a adesão à ata de registro de preços como infração político-



EM BRANCO



administrativa, especialmente sob o argumento de prática de ato contra expressa disposição de lei e de omissão na defesa do patrimônio público.

Todavia, à luz de tudo quanto demonstrado nos itens anteriores, tal enquadramento não se sustenta.

O inciso VII do art. 4º exige que o Prefeito pratique ato contra expressa disposição de lei ou se omita na prática de ato de sua competência. Para que essa hipótese se configure, é indispensável a identificação de norma específica violada, bem como a demonstração inequívoca de que o agente praticou conduta pessoal, consciente e contrária ao comando legal.

No caso em exame, não se apontou qual dispositivo legal teria sido frontalmente violado pela simples adesão à ata de registro de preços regularmente constituída. A adesão é instituto previsto no sistema jurídico das contratações públicas. Não há vedação abstrata à sua utilização. A denúncia não demonstra descumprimento de requisito formal essencial, não indica ausência de autorização do órgão gerenciador, não aponta extrapolação de limites quantitativos, tampouco comprova contratação realizada à margem das regras legais.

Sem identificação de comando normativo específico violado, não há como sustentar subsunção ao inciso VII.

Quanto ao inciso VIII, que trata de omissão ou negligência na defesa de bens, rendas ou interesses do Município, a sua configuração pressupõe demonstração de conduta omissiva grave, capaz de gerar lesão concreta ao patrimônio público. Não se trata de hipótese que se satisfaça com suposições de potencial desvantagem econômica.

A denúncia não comprova dano ao erário, não apresenta cálculo de prejuízo e não demonstra aquisição efetiva de medicamentos em condições lesivas. Tampouco evidencia que a Prefeita tenha deixado de adotar providência necessária à proteção do interesse público. Ao contrário, há demonstração de tentativa prévia de adesão a atas de municípios vizinhos, o que reforça a diligência administrativa.



EM BRANCO



A cassação de mandato, por sua gravidade institucional, exige interpretação restritiva das hipóteses legais de infração. Não se admite ampliação hermenêutica para alcançar situações que não se enquadram de forma clara e inequívoca no texto normativo.

A tentativa de converter escolha administrativa juridicamente admitida — adesão a ata válida — em infração político-administrativa representa distorção do regime sancionatório. O Decreto-Lei 201/1967 não se destina a punir decisões administrativas discutíveis, mas condutas ilegais, dolosas e gravemente lesivas.

Diante da ausência de demonstração de ilegalidade concreta, de dano efetivo e de dolo específico, torna-se inviável a subsunção da conduta aos incisos invocados. A imputação revela-se incompatível com a tipicidade estrita exigida no âmbito do processo de cassação.

Assim, à luz do regime jurídico aplicável, impõe-se reconhecer a inaplicabilidade dos incisos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 ao caso concreto, o que conduz, inevitavelmente, à improcedência da acusação quanto ao ponto relativo à adesão à ata de registro de preços para aquisição de medicamentos.

11. Conclusão – improcedência integral da acusação quanto ao ponto relativo à aquisição de medicamentos

À vista de todo o desenvolvimento argumentativo realizado, revela-se inequívoca a fragilidade estrutural da imputação referente à adesão à ata de registro de preços para aquisição de medicamentos.

A denúncia parte de premissa equivocada ao tratar a adesão como se representasse, por si só, ato ilícito consumado. Não distingue ato preparatório de contratação efetiva, não demonstra aquisição concreta de medicamentos, não indica quantitativos, não aponta preços unitários, não apresenta comparativo técnico de mercado e não comprova dano ao erário. A alegação de superfaturamento permanece no plano retórico, desprovida de lastro probatório mínimo.



EM BRANCO



Restou igualmente evidenciado que a ata originária do Município de Monte Mor não foi apontada como irregular, inexistindo qualquer demonstração de vício no procedimento licitatório que lhe deu origem. A adesão a instrumento regularmente constituído é mecanismo previsto no sistema jurídico das contratações públicas, não podendo ser transformado, por presunção, em conduta ilícita.

A metodologia adotada pela denúncia é tecnicamente inadequada, ao insinuar desvantajosidade com base em hipóteses abstratas, desconsiderando que a análise da economicidade em ata de registro de preços deve ser global e média, e não fundada em item isolado. A ausência de dados sobre efetiva compra impede qualquer juízo técnico acerca de eventual sobrepreço.

No plano subjetivo, tampouco há demonstração de dolo ou de participação direta da Prefeita na formação de preços ou na execução contratual. Ao contrário, a tentativa prévia de adesão a atas de municípios vizinhos evidencia atuação diligente e orientada pela economicidade, afastando qualquer presunção de intenção lesiva.

A responsabilização prevista no Decreto-Lei 201/1967 exige tipicidade estrita, materialidade comprovada, lesividade concreta e elemento subjetivo qualificado. Nenhum desses requisitos foi demonstrado quanto ao ponto ora analisado.

Não se pode admitir que ato administrativo formalmente amparado por instrumento jurídico válido, desacompanhado de prova de dano e de dolo, seja convertido em fundamento para cassação de mandato eletivo. A gravidade da sanção impõe rigor proporcional na demonstração dos fatos, o que manifestamente não se verifica na hipótese.

Diante disso, impõe-se reconhecer a improcedência integral da acusação relativa à adesão à ata de registro de preços para aquisição de medicamentos, por ausência de materialidade, de tipicidade e de elemento subjetivo aptos a caracterizar infração político-administrativa.

8ª Seção. DA IMPROCEDÊNCIA DA ACUSAÇÃO RELATIVA À SUPOSTA QUEBRA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

☎ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO



1. Delimitação precisa da acusação e ausência de demonstração técnica da alegada preterição de credores

A adequada apreciação da imputação referente à suposta quebra da ordem cronológica de pagamentos exige, como ponto de partida inafastável, a rigorosa delimitação do conteúdo da acusação formulada na denúncia. Em procedimento de natureza sancionatória, que pode culminar na cassação de mandato eletivo com fundamento no Decreto-Lei 201/1967, não se admite imputação genérica, fundada em narrativa descritiva sem demonstração técnica objetiva da materialidade.

A denúncia sustenta, em síntese, que teria havido preterição indevida de credores, com pagamento fora da ordem cronológica legal, sob comando ou ciência direta da Chefe do Executivo. Contudo, ao examinar-se o conteúdo efetivo da peça acusatória, verifica-se que não há demonstração técnica da alegada quebra, mas apenas afirmações conclusivas baseadas em depoimentos e interpretações.

Não foi apresentada planilha comparativa completa contendo a ordem cronológica dos empenhos liquidados, a data exata de cada liquidação, a data efetiva de cada pagamento e a identificação objetiva de qual credor anterior teria sido injustificadamente preterido. Tampouco se indicam os valores envolvidos, a natureza das despesas, a eventual vinculação dos recursos ou as justificativas administrativas que teriam acompanhado os pagamentos realizados.

A acusação não delimita com precisão quais pagamentos teriam sido realizados fora da ordem, em que período específico, sob quais circunstâncias financeiras e com qual impacto patrimonial. A narrativa permanece no plano abstrato, mencionando suposta centralização das decisões no gabinete e afirmando existência de pagamentos fora da sequência, sem apresentar reconstrução técnica da fila de credores.

Em matéria de ordem cronológica, a prova da irregularidade não pode ser presumida. A constatação de preterição exige análise objetiva de dados financeiros concretos, pois somente mediante cotejo técnico é possível identificar se determinado fornecedor foi pago antes de outro que detinha precedência cronológica na liquidação da despesa.



EM BRANCO



A ausência dessa demonstração técnica compromete a própria materialidade da infração alegada. Não basta afirmar que a ordem não foi observada; é imprescindível demonstrar quem foi preterido, qual o valor envolvido, qual a justificativa inexistente ou inadequada e qual o prejuízo decorrente.

Além disso, a denúncia não esclarece se os pagamentos questionados decorreram de recursos vinculados, de convênios específicos ou de obrigações com natureza distinta que pudessem justificar tratamento diferenciado. Sem essa contextualização, a acusação permanece incompleta.

Em processo de cassação, a gravidade da sanção impõe rigor probatório proporcional. A imputação deve ser delimitada de forma objetiva e tecnicamente demonstrada. Quando a denúncia se limita a construir narrativa interpretativa, desacompanhada de demonstração analítica da alegada quebra cronológica, incorre em deficiência estrutural.

Diante disso, impõe-se reconhecer que a acusação, tal como formulada, carece de delimitação precisa e de demonstração técnica mínima da alegada preterição de credores, circunstância que enfraquece substancialmente sua aptidão para sustentar a configuração de infração político-administrativa.

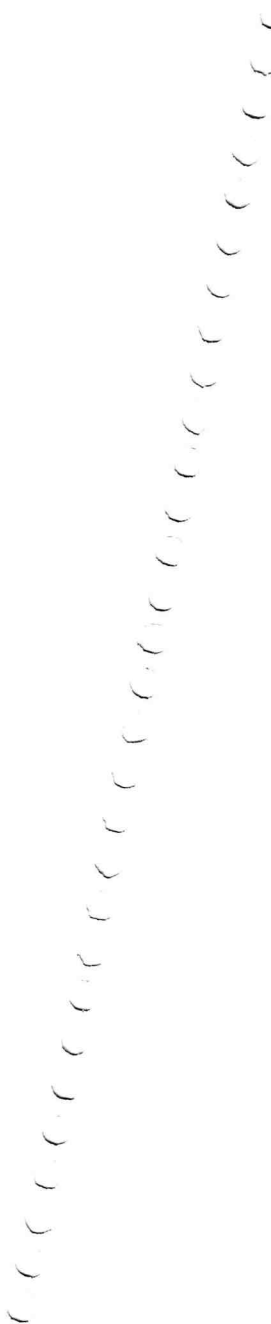
2. Da natureza jurídica da ordem cronológica de pagamentos – regra administrativa de organização financeira e não comando absoluto

A acusação formulada parte de uma premissa que precisa ser juridicamente depurada: a de que a ordem cronológica de pagamentos constitui comando absoluto, cuja eventual flexibilização configuraria, por si só, infração político-administrativa grave. Tal compreensão não se sustenta à luz da natureza jurídica da regra.

A disciplina da ordem cronológica de pagamentos, tradicionalmente prevista na legislação de licitações e contratos administrativos, insere-se no âmbito da organização financeira da Administração Pública. Trata-se de mecanismo destinado a assegurar impessoalidade, transparência e previsibilidade no adimplemento das obrigações



EM BRANCO





assumidas pelo ente público. Sua finalidade é evitar favorecimentos arbitrários e garantir tratamento isonômico entre credores.

Entretanto, não se trata de norma de rigidez absoluta, insuscetível de contextualização administrativa.

A ordem cronológica opera como regra geral de gestão financeira, vinculada à liquidação das despesas e à disponibilidade de recursos. Sua observância deve ser analisada dentro da realidade orçamentária, da natureza das despesas, da vinculação de receitas específicas e das exigências de continuidade do serviço público.

A própria sistemática das finanças públicas impõe distinção entre despesas custeadas com recursos vinculados e despesas suportadas por receitas livres. Pagamentos relacionados a convênios, transferências obrigatórias ou verbas de destinação específica não necessariamente se confundem com a fila cronológica de outras obrigações de natureza diversa. A acusação não enfrenta essa complexidade.

Além disso, a gestão financeira municipal envolve múltiplos fatores: fluxo de caixa, arrecadação efetiva, bloqueios judiciais, vinculações constitucionais, prioridades administrativas e urgências decorrentes de serviços essenciais. A ordem cronológica não pode ser analisada de forma descontextualizada, como se fosse mecanismo automático e estanque.

É preciso distinguir, portanto, entre descumprimento deliberado e arbitrário da ordem e eventuais ajustes administrativos motivados por circunstâncias financeiras legítimas. A denúncia não demonstra que tenha havido ruptura intencional e injustificada da regra; apenas presume que a centralização das decisões no gabinete equivaleria a ilegalidade.

O regime jurídico das infrações previstas no Decreto-Lei 201/1967 exige tipicidade estrita. Não basta a alegação de inobservância formal de procedimento administrativo. É necessário demonstrar prática de ato contra expressa disposição de lei ou omissão dolosa na defesa do patrimônio público. A ordem cronológica, enquanto instrumento de gestão financeira, não se converte automaticamente em elemento tipificador de cassação.



EM BRANCO



A eventual flexibilização da ordem, quando acompanhada de justificativa administrativa plausível e inserida no contexto da gestão financeira, pode configurar matéria de controle pelos órgãos de fiscalização, mas não, automaticamente, infração político-administrativa de gravidade suficiente para ensejar perda de mandato.

Assim, a acusação parte de compreensão ampliada e imprecisa da natureza jurídica da ordem cronológica, tratando-a como comando absoluto cuja inobservância seria, por si só, ilícito político-administrativo. Tal construção não encontra respaldo na estrutura normativa das finanças públicas nem no regime sancionatório aplicável.

3. Das hipóteses legais e administrativas de flexibilização da ordem cronológica mediante justificativa formal

Superada a compreensão equivocada de que a ordem cronológica constitui comando absoluto e inflexível, impõe-se examinar as hipóteses em que a própria dinâmica normativa e administrativa admite sua flexibilização, desde que acompanhada de justificativa formal e fundamentação adequada.

A disciplina da ordem cronológica de pagamentos — tradicionalmente prevista na legislação de licitações e contratos — não impede que, diante de circunstâncias objetivas e motivadas, a Administração proceda a ajustes pontuais na sequência de adimplemento das obrigações. A regra da cronologia visa assegurar impessoalidade e transparência, mas não pode ser interpretada de modo a paralisar a gestão financeira ou inviabilizar a continuidade de serviços públicos essenciais.

A própria sistemática das finanças públicas impõe distinções relevantes. Há despesas custeadas com recursos vinculados, cuja destinação legal específica impõe pagamento imediato ao credor correspondente. Há obrigações decorrentes de convênios, transferências intergovernamentais, repasses vinculados à saúde ou à educação, cujos recursos não se confundem com receitas livres do Tesouro Municipal. Nesses casos, a observância estrita de uma fila única e homogênea seria juridicamente inadequada, pois implicaria desvio de finalidade dos recursos.



EM BRANCO



Além disso, o fluxo de caixa municipal não se desenvolve de forma linear e uniforme. A arrecadação sofre variações mensais, transferências constitucionais possuem datas específicas de crédito e eventuais bloqueios judiciais podem afetar a disponibilidade financeira. A gestão responsável exige compatibilização entre liquidação da despesa, disponibilidade de recursos e prioridades administrativas.

Em tal contexto, a flexibilização motivada da ordem cronológica pode decorrer de razões legítimas, tais como:

- natureza essencial da despesa;
- necessidade de continuidade de serviço público;
- vinculação específica do recurso;
- exigências legais ou contratuais que imponham pagamento prioritário;
- risco de paralisação de atividade indispensável.

A denúncia não enfrenta essa complexidade estrutural da gestão financeira municipal. Não demonstra que os pagamentos questionados foram realizados à margem de qualquer justificativa formal ou que inexistisse motivação administrativa plausível.

Ao contrário, o próprio reconhecimento de que, após a instalação da CPI, passaram a ser formalizadas justificativas, indica que a Administração adotou providências de transparência e organização documental, o que afasta a narrativa de dolo ou ocultação deliberada.

Em matéria de responsabilização político-administrativa prevista no Decreto-Lei 201/1967, não se pode equiparar eventual ajuste administrativo motivado à prática de ato ilícito tipificado. A infração exige violação clara e inequívoca da ordem jurídica, acompanhada de elemento subjetivo qualificado.

Sem demonstração de que os pagamentos ocorreram sem qualquer motivação ou em contexto de favorecimento pessoal, a acusação não ultrapassa o plano da crítica administrativa.



EM BRANCO



A ordem cronológica é instrumento de organização financeira. Sua flexibilização motivada, inserida na dinâmica real da gestão municipal, não se confunde com infração político-administrativa. A ausência de demonstração de desvio de finalidade ou de motivação espúria compromete substancialmente a pretensão acusatória.

4. Da ausência de prova objetiva da quebra irregular – inexistência de planilha cronológica comparativa, datas de liquidação e demonstração de preterição injustificada

A imputação de quebra irregular da ordem cronológica somente pode subsistir se demonstrada, de forma objetiva e tecnicamente estruturada, a ocorrência de preterição indevida de credor regularmente posicionado na sequência legal de pagamentos. A denúncia, entretanto, não apresenta os elementos mínimos necessários para a formação desse juízo.

Não há, no corpo da acusação, reconstrução técnica da fila cronológica. Não se juntou planilha completa contendo a data de liquidação de cada despesa, a ordem exata de posicionamento dos credores, a data efetiva de pagamento e a identificação precisa de qual fornecedor anterior teria sido injustificadamente ultrapassado. Tampouco se demonstrou que inexistiam recursos vinculados ou justificativas administrativas aptas a explicar eventual alteração na sequência.

A alegação de que “a ordem não era respeitada” permanece genérica e conclusiva. A prova de quebra irregular exige cotejo matemático e documental: é necessário comparar liquidações com pagamentos, verificar datas, identificar precedência objetiva e comprovar que determinado credor foi preterido sem motivação legítima.

Sem esse exercício técnico, a acusação se sustenta apenas em inferências.

A ordem cronológica não se presume violada. Sua quebra deve ser demonstrada a partir de dados contábeis objetivos, pois o simples fato de pagamentos terem sido realizados em datas diversas não significa, automaticamente, preterição ilegal. A gestão financeira municipal envolve múltiplas variáveis, inclusive a segregação de recursos por fonte, o que impede análise simplificada.



EM BRANCO



A denúncia também não esclarece se os pagamentos questionados foram realizados com recursos vinculados ou livres, nem demonstra que os credores supostamente preteridos possuíam liquidações aptas e exigíveis no momento do pagamento realizado a terceiros. Sem essa verificação, não se pode afirmar que houve quebra indevida.

Ademais, não se identificam valores específicos envolvidos em cada suposta preterição, nem se comprova que tais pagamentos ocorreram à revelia de qualquer justificativa formal. A imputação carece de densidade probatória.

Em procedimento destinado à cassação de mandato, a exigência de rigor técnico é proporcional à gravidade da sanção. A mera narrativa de que a ordem cronológica teria sido descumprida, desacompanhada de demonstração contábil precisa, não satisfaz o padrão mínimo de materialidade exigido para a configuração de infração político-administrativa nos termos do Decreto-Lei 201/1967.

Sem prova objetiva da preterição injustificada, inexistente base fática apta a sustentar a acusação. O que se apresenta é interpretação subjetiva da dinâmica financeira municipal, não demonstração técnica de ilegalidade.

5. Da inexistência de favorecimento indevido ou vantagem pessoal a terceiros

A imputação de que a suposta quebra da ordem cronológica teria resultado em favorecimento indevido a determinados fornecedores não se sustenta sob análise técnico-jurídica rigorosa, pois carece de demonstração concreta de benefício ilícito ou de vantagem patrimonial direcionada. A acusação, tal como formulada, limita-se a associar a realização de pagamentos a determinadas empresas à ideia de privilégio indevido, sem comprovar a ocorrência de discriminação arbitrária, desvio de finalidade ou tratamento desigual juridicamente qualificado.

Para que se pudesse cogitar de favorecimento ilícito, seria indispensável demonstrar que determinado fornecedor foi pago em detrimento de outro credor regularmente posicionado na ordem cronológica, sem qualquer justificativa administrativa plausível, e que tal preterição tenha resultado em benefício patrimonial indevido. A denúncia, contudo, não reconstrói tecnicamente a fila de credores, não identifica credor preterido,



EM BRANCO

não aponta inexistência de justificativa formal e não demonstra que os pagamentos realizados não correspondiam a obrigações legítimas e regularmente liquidadas.

Não se confunde pagamento prioritário — cuja motivação pode decorrer de múltiplos fatores administrativos legítimos — com favorecimento ilícito. A gestão financeira municipal envolve decisões relacionadas à natureza da despesa, à disponibilidade de recursos vinculados, à urgência de serviços públicos essenciais e à preservação da continuidade administrativa. A simples circunstância de determinada empresa ter recebido pagamento em momento anterior a outra não constitui, por si só, indício de irregularidade, sendo imprescindível a demonstração de que houve violação deliberada da impessoalidade.

A denúncia tampouco apresenta qualquer elemento que indique vantagem pessoal da Chefe do Executivo ou de terceiros. Não há prova de recebimento de benefício direto ou indireto, não há demonstração de conluio, não há indicação de relação privilegiada entre o poder público e os fornecedores mencionados. A narrativa permanece no plano da suspeita, não no da prova.

Em matéria de responsabilidade político-administrativa prevista no Decreto-Lei 201/1967, a configuração de infração exige conduta dolosa e materialmente lesiva, não bastando a mera conjectura acerca de eventual priorização administrativa. A cassação de mandato não pode se fundamentar em inferências, mas em prova robusta de desvio de finalidade e de tratamento privilegiado arbitrário.

Sem a demonstração objetiva de que houve discriminação indevida entre credores regularmente posicionados, sem comprovação de ausência de justificativa formal e sem prova de benefício patrimonial ilícito, inexistente base jurídica para sustentar a acusação de favorecimento. A imputação, assim, revela-se desprovida de substrato probatório mínimo apto a sustentar a gravíssima consequência institucional pretendida.

6. Da ausência de demonstração de dano ao erário como requisito material da infração político-administrativa



EM BRANCO



A imputação de quebra da ordem cronológica, ainda que admitida em tese como possível irregularidade administrativa, somente poderia alcançar a gravidade necessária à configuração de infração político-administrativa se acompanhada da demonstração inequívoca de dano ao erário ou, ao menos, de lesão concreta e relevante ao interesse público patrimonial. No entanto, a denúncia não apresenta qualquer elemento técnico que evidencie prejuízo financeiro decorrente dos pagamentos questionados.

Não se demonstra que os valores pagos eram indevidos, que correspondiam a serviços não prestados ou que excediam o montante contratualmente estabelecido. Não há planilha de dano, não há cálculo de prejuízo, não há identificação de diferença entre valor pago e valor devido. A narrativa limita-se a afirmar que a ordem cronológica não teria sido observada, mas não comprova que tal circunstância tenha gerado perda patrimonial ao Município.

A ordem cronológica de pagamentos é instrumento de organização financeira e de garantia de tratamento isonômico entre credores. Sua eventual flexibilização, quando não acompanhada de pagamento indevido ou de enriquecimento ilícito de terceiros, não gera automaticamente lesão ao erário. Se o fornecedor recebeu valor que lhe era devido por serviço efetivamente prestado e regularmente liquidado, não se pode afirmar que houve prejuízo aos cofres públicos.

Em matéria de responsabilização sob a égide do Decreto-Lei 201/1967, a gravidade da sanção exige correspondência material entre a conduta e o dano produzido. A cassação de mandato não se presta a sancionar meras irregularidades formais ou desvios procedimentais desprovidos de impacto patrimonial relevante. É imprescindível demonstrar que a conduta imputada comprometeu efetivamente os bens ou rendas do Município.

A denúncia não identifica credor que tenha deixado de receber valor devido, não aponta incidência de juros ou multas decorrentes de suposta preterição, tampouco comprova que o Município tenha arcado com ônus adicional em razão da ordem de pagamentos adotada. Sem esses elementos, inexistente base material para sustentar que houve lesão financeira.



EM BRANCO



O direito sancionador exige proporcionalidade entre fato e sanção. A cassação de mandato, enquanto medida extrema, demanda demonstração de gravidade concreta e de repercussão patrimonial significativa. A ausência de prova de dano ao erário esvazia a materialidade da infração e impede a subsunção da conduta aos incisos invocados do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967.

Dessa forma, não havendo comprovação de prejuízo financeiro ou de comprometimento efetivo do patrimônio municipal, a acusação revela-se destituída de elemento material essencial, o que reforça sua improcedência quanto ao ponto relativo à suposta quebra da ordem cronológica de pagamentos.

7. Da inexistência de dolo específico ou de participação direta da Prefeita na definição individualizada da ordem de pagamentos

A responsabilização político-administrativa da Chefe do Executivo, sob a alegação de quebra da ordem cronológica de pagamentos, somente poderia subsistir se demonstrada, de forma inequívoca, sua participação direta, consciente e dolosa na definição individualizada de quais credores seriam pagos e em qual sequência. A denúncia, entretanto, não logra comprovar esse elemento subjetivo essencial.

O funcionamento da administração financeira municipal não se desenvolve por decisões casuísticas e personalizadas do Prefeito a cada pagamento realizado. A execução orçamentária e financeira envolve setor contábil, tesouraria, secretaria de finanças, controle interno e, muitas vezes, orientação técnica de órgãos jurídicos e contábeis. A dinâmica da liquidação e do pagamento das despesas segue fluxo administrativo estruturado, que não se confunde com comando pessoal e isolado do Chefe do Executivo.

A denúncia apoia-se, em grande medida, na narrativa de que a Prefeita teria “assumido o controle financeiro” e dado “ordens finais” de pagamento. Ainda que se admitisse tal centralização decisória como fato administrativo, ela não equivale, juridicamente, à prova de que tenha havido direcionamento doloso para favorecer fornecedor específico ou violar deliberadamente a ordem cronológica.



EM BRANCO



É necessário distinguir entre supervisão política da execução financeira — inerente à função de Chefe do Executivo — e intervenção dolosa na escolha individual de credores para pagamento em detrimento de outros. A primeira é compatível com o exercício regular do cargo; a segunda exigiria prova concreta de desvio de finalidade.

Não há demonstração de que a Prefeita tenha determinado pagamento a fornecedor sabidamente preterindo outro credor em situação jurídica idêntica, tampouco se comprova que tivesse ciência de eventual irregularidade específica na sequência dos pagamentos. A imputação permanece no plano da presunção.

No regime sancionatório previsto no Decreto-Lei 201/1967, não se admite responsabilidade objetiva ou automática decorrente da posição hierárquica. A cassação exige dolo específico, consistente na vontade consciente de praticar ato contrário à lei ou de lesar o interesse público. A mera alegação de centralização administrativa não supre essa exigência.

Além disso, a denúncia não demonstra qualquer benefício pessoal da Prefeita, nem relação de interesse particular com os fornecedores mencionados. A ausência de prova de finalidade ilícita enfraquece substancialmente a pretensão acusatória.

Sem comprovação de participação direta e dolosa na definição individualizada da ordem de pagamentos, inexistente elemento subjetivo apto a sustentar a responsabilização político-administrativa. A acusação, portanto, não ultrapassa o plano da imputação genérica fundada na condição hierárquica da Chefe do Executivo, o que é juridicamente insuficiente para ensejar sanção de tamanha gravidade institucional.

8. Da distinção entre eventual irregularidade administrativa e infração político-administrativa passível de cassação

Ainda que, em exercício meramente argumentativo, se admitisse a existência de alguma inconformidade procedimental na observância da ordem cronológica de pagamentos — hipótese que não se reconhece — seria imprescindível distinguir, com rigor técnico, irregularidade administrativa de infração político-administrativa apta a ensejar cassação de mandato.



EM BRANCO

A cassação, enquanto sanção extrema, não se destina à correção de falhas formais ou a ajustes na dinâmica interna da gestão financeira. O ordenamento jurídico dispõe de múltiplos instrumentos de controle e correção de irregularidades administrativas, tais como recomendações do controle interno, apontamentos de Tribunal de Contas, ajustes procedimentais, responsabilização funcional de agentes técnicos e adoção de medidas de transparência. Nem toda desconformidade administrativa possui densidade normativa suficiente para configurar ilícito político-administrativo.

O art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 exige violação qualificada da ordem jurídica, com gravidade institucional e elemento subjetivo relevante. A infração político-administrativa pressupõe conduta dolosa ou gravemente negligente que atinja de maneira substancial o interesse público. Não se confunde com falha operacional ou com decisão administrativa inserida no campo da discricionariedade técnica.

A eventual ausência de formalização documental em determinado período, posteriormente corrigida com adoção de justificativas expressas, pode revelar necessidade de aprimoramento administrativo, mas não equivale a prática de ato contra expressa disposição de lei com intenção deliberada de lesar o erário. A acusação não demonstra ruptura estrutural do sistema financeiro municipal, mas apenas discorda da forma como se operacionalizou a ordem de pagamentos.

A responsabilidade político-administrativa não pode ser utilizada como mecanismo de revisão de escolhas administrativas legítimas ou como instrumento de censura política à gestão financeira. Sua aplicação exige proporcionalidade entre a conduta imputada e a gravidade da sanção pretendida.

Converter eventual discussão técnica sobre sequência de pagamentos — desprovida de prova de dano, de dolo e de favorecimento ilícito — em fundamento para cassação de mandato representaria desvio da finalidade do Decreto-Lei 201/1967 e banalização do instrumento sancionatório.

Assim, mesmo que se cogitasse a existência de irregularidade administrativa pontual, tal circunstância não alcança a densidade normativa necessária para caracterizar infração



EM BRANCO

político-administrativa passível de cassação, devendo ser tratada, quando muito, no âmbito dos mecanismos ordinários de controle e aperfeiçoamento da gestão pública.

9. Da inaplicabilidade dos incisos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 ao caso concreto

À luz de toda a análise desenvolvida, impõe-se enfrentar diretamente a tentativa de subsunção da conduta imputada aos incisos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967. A denúncia procura enquadrar a suposta quebra da ordem cronológica como prática de ato contra expressa disposição de lei e como negligência na defesa dos bens e rendas do Município, buscando conferir à narrativa contornos de infração político-administrativa grave. Tal enquadramento, contudo, não se sustenta sob exame técnico rigoroso.

O inciso VII do art. 4º exige que o Prefeito pratique ato contra expressa disposição de lei ou se omita na prática de ato de sua competência. Para que se configure essa hipótese, é imprescindível identificar comando normativo específico frontalmente violado, bem como demonstrar conduta pessoal, consciente e dolosa do agente político. No caso em análise, não há indicação de norma expressamente descumprida de forma inequívoca e intencional. A ordem cronológica de pagamentos, como já demonstrado, é regra administrativa sujeita a contextualização e motivação, não comando absoluto cuja eventual flexibilização configure, automaticamente, infração tipificada.

Ademais, a denúncia não demonstra que a Prefeita tenha praticado ato deliberadamente contrário à lei, nem que tenha determinado pagamento sabidamente irregular. A ausência de prova de dolo específico e de participação direta na definição individualizada da sequência de pagamentos impede a subsunção ao referido inciso.

Quanto ao inciso VIII, que trata da omissão ou negligência na defesa de bens, rendas ou interesses do Município, sua incidência pressupõe demonstração de lesão concreta ou de conduta omissiva grave capaz de comprometer o patrimônio público. A denúncia não comprova dano ao erário, não apresenta cálculo de prejuízo, não demonstra pagamento indevido ou enriquecimento ilícito de terceiros. Sem lesividade material, inexistente fundamento para enquadramento nesse dispositivo.



EM BRANCO



Eventual divergência quanto à dinâmica de pagamentos não se confunde com omissão na defesa do patrimônio municipal. A responsabilidade político-administrativa exige gravidade qualificada, não bastando alegação de desconformidade formal. A tentativa de ampliar o alcance dos incisos do art. 4º para abranger hipóteses não expressamente tipificadas afronta o princípio da legalidade estrita, que rege o direito sancionador.

A cassação de mandato, por sua natureza excepcional, demanda subsunção clara e inequívoca do fato à norma. Não se pode operar interpretação extensiva ou analógica em desfavor do agente político para alcançar condutas que, quando muito, configurariam matéria de controle administrativo.

Diante da inexistência de violação expressa e dolosa da lei, da ausência de dano ao erário e da falta de demonstração de conduta pessoalmente direcionada à prática ilícita, revela-se inviável a aplicação dos incisos invocados do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 ao caso concreto, impondo-se reconhecer a improcedência da acusação sob esse fundamento.

10. Conclusão – improcedência integral da acusação quanto à suposta quebra da ordem cronológica de pagamentos

À vista do exame detido dos elementos constantes da denúncia, evidencia-se que a imputação relativa à suposta quebra da ordem cronológica de pagamentos não reúne os requisitos mínimos de tipicidade, materialidade e elemento subjetivo exigidos para a configuração de infração político-administrativa nos termos do Decreto-Lei 201/1967.

A acusação não delimitou tecnicamente a alegada preterição de credores, não reconstruiu a fila cronológica com base em dados contábeis objetivos, não apresentou planilha comparativa entre liquidações e pagamentos, nem demonstrou ausência de justificativa administrativa plausível. Permanece no plano narrativo, sustentada por afirmações genéricas e por interpretações que não encontram respaldo documental robusto.



EM BRANCO

Restou igualmente demonstrado que a ordem cronológica de pagamentos constitui instrumento de organização financeira, sujeito a contextualização administrativa, não sendo comando absoluto cuja eventual flexibilização configure automaticamente ilícito político-administrativo. A gestão financeira municipal envolve variáveis complexas, tais como vinculação de recursos, fluxo de caixa e natureza das despesas, circunstâncias que a denúncia não enfrentou adequadamente.

Não houve comprovação de favorecimento indevido, de vantagem patrimonial ilícita, nem de desvio de finalidade. Tampouco se demonstrou dano ao erário, elemento material indispensável para que se possa falar em lesão aos bens ou rendas do Município. A ausência de prejuízo financeiro concreto enfraquece de forma decisiva a pretensão acusatória.

No plano subjetivo, não se evidenciou dolo específico ou participação direta da Prefeita na definição individualizada da ordem de pagamentos com finalidade ilícita. A tentativa de imputar responsabilidade com base na posição hierárquica da Chefe do Executivo não encontra respaldo no regime jurídico sancionatório, que repele a responsabilidade objetiva.

A subsunção pretendida aos incisos do art. 4º do Decreto-Lei 201/1967 revela-se inadequada, por ausência de violação expressa e dolosa da lei, bem como de omissão grave na defesa do patrimônio público. A interpretação ampliativa da norma sancionatória, para alcançar situações que não se amoldam de forma clara e inequívoca ao texto legal, afronta o princípio da legalidade estrita.

Diante desse conjunto de circunstâncias, impõe-se reconhecer que a acusação relativa à suposta quebra da ordem cronológica de pagamentos não ultrapassa o campo da crítica administrativa, carecendo de densidade jurídica apta a ensejar sanção de tamanha gravidade institucional. A improcedência integral do ponto é medida que se impõe, em respeito ao devido processo legal, à tipicidade estrita e à proporcionalidade que deve reger a aplicação do regime sancionatório político-administrativo.

9ª Seção. DAS PROVAS

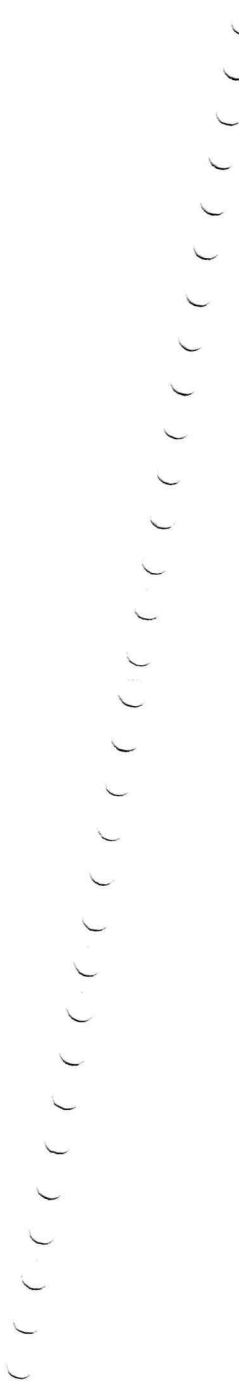
☑ Santos: (13) 3345-7745
São Paulo: (11) 2767-1956
WhatsApp: (11) 94713-0765

▼ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

▼ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO



1. DA PROVA TESTEMUNHAL

Requer a produção de prova testemunhal, por meio do depoimento das testemunhas abaixo arroladas, sem prejuízo de outras a serem arroladas no curso do processo, quando da abertura de prazo para tanto:

GILSON DE LIMA, brasileiro, portador do RG nº 24.820.770-2, inscrito no CPF nº 148.978.628-75, residente e domiciliado na Alameda das Violetas, nº 40, Balneário: Yemar, cidade de Ilha Comprida- SP;

EDISON LUIZ DE ALMEIDA, brasileiro, portador do RG nº 11024242, inscrito no CPF nº:082.927.788-96, endereço: Rua Noel Rosa, nº 111, Jardim San Conrado, Registro - SP;

FRANCISCO VANDERLEY PEREIRA, brasileiro, inscrito no CPF nº 152.885.389-5, endereço: Avenida Tancredo Carravieri, nº 11, Bairro: Flor da Vila, Jacupiranga-SP;

DANIELI FERREIRA SILVA, brasileira, casada, portadora do RG nº 26.461.909-2, inscrita no CPF nº 278.885.078-67, residente e domiciliada á Rua: Roraima, nº 325, Balneário: Adriana, Ilha Comprida- SP;

RICARDO EUSTÁQUIO DA SILVA NUNES, brasileiro, solteiro, portador do RG nº 40.705.972-6, CPF: 034.177.955-59, residente e domiciliado à Rua: Paulo Filho, nº 74, Bairro: Rocio, cidade de Iguape- SP.

VALÉRIA CRISTINA PONTES, brasileira, viúva, portadora do RG nº 20.501.362-1, CPF 167.371.428-50, residente e domiciliada a Rua Santana nº 30, Balneário Leão de Iguape, Ilha Comprida -SP.

MARIA CONCEPTA BAETA DA SILVA, brasileira, SOLTEIRA, portadora do RG nº 13.007.324, CPF 005.144.048-25, residente e domiciliada a Rua Vitória Régia nº 155, Bairro Jardim Europa, Peruíbe -SP.



EM BRANCO

WALDEMIR DA SILVA PEREIRA, brasileiro, casado, portador do CPF 532.466.915-68, residente e domiciliado à Rua Paraná, nº 585, Balneário Adriana, Ilha Comprida - SP.

MARIA CELINA DOS SANTOS LINHARES, brasileira, solteira, portadora do RG 2064560, CPF 500.069.166-00, endereço Av, Raimundo Pereira de Magalhães, 1720, Jardim Iris, São Paulo - SP.

MARIA CLAUDIA DA SILVA PIO, brasileira, portadora do RG 27494882-5, CPF 295.421.308-64, devendo ser intimada na Prefeitura Municipal de Iguape, no setor de licitações, no endereço na Avenida Adhemar de Barros, nº 1070, Bairro Porto do Ribeira, Município de Iguape - SP.

GILMELANDIA PALMEIRA DOS SANTOS, brasileira, portadora do RG 368170748, CPF 726.256.195-20, Rua Francisco Drummond, nº 41, Edf. Macedo Macedo Sala 01, térreo, centro, Camaçari - BA, CEP 42800-500.

2. DOCUMENTOS EM PODER DE TERCEIROS

Requer-se a expedição de ofício para obtenção de documentos em poder de terceiros e que são essenciais ao deslinde da demanda:

1 - Expedição de ofício à prefeitura de Monte Mor para que envie cópia integral do processo de licitação que findou na ata de registro de preços de medicamentos à qual o município de Ilha Comprida aderiu.

2 - Expedição de ofício à empresa Rio Verde Extração mineral Ltda, endereço na Rua Norberto de Guia Franco, nº 274, no município de Jacupiranga - SP, para que apresente

☑ Santos: (13) 3345-7745
☑ São Paulo: (11) 2767-1956
☑ WhatsApp: (11) 94713-0765

☑ Santos:
Av. Ana Costa nº258 cj 52
Vila Matias - Santos - SP

☑ São Paulo:
Av. Paulista nº 1.765 - 18 andar
Bela Vista - São Paulo - SP



EM BRANCO

a documentação de sua contratação perante a prefeitura do município e os termos da suposta cessão de bem.

3 - Expedição de ofício à prefeitura de Cajati-SP, para que informe se foi solicitada adesão pelo município de Ilha Comprida à ata de registro de preços para aquisição de medicamentos do município de Cajati e, em caso positivo, qual a resposta do município.

3. JUNTADA DE DOCUMENTOS

Ademais, protesta-se pela juntada das provas documentais em anexo.

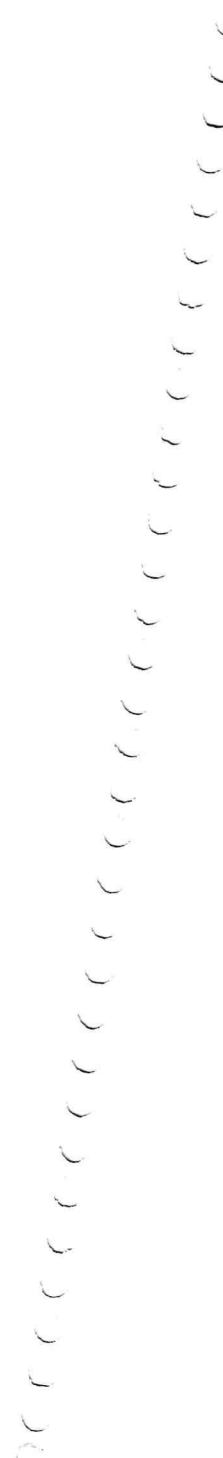
PEDIDOS

Diante de todo o exposto, à luz do que consta dos autos, requer-se:

- a) o reconhecimento formal da suspeição estrutural dos vereadores José Roberto Venâncio de Souza, Oeder Kunier de Ramos e Marcia Padilha Izidoro Romano para atuar em qualquer fase do processo de impeachment instaurado em face da Prefeita Maristela, em razão de sua prévia atuação na CPI nº 001/2025, que investigou os mesmos fatos ora submetidos a julgamento;
- b) a declaração de nulidade absoluta da votação de admissibilidade da denúncia, por vício originário de composição do órgão deliberativo, haja vista a participação de vereadores estruturalmente impedidos, com a consequente invalidação do ato de recebimento da denúncia;
- c) a determinação de retorno imediato do procedimento ao estágio anterior à admissibilidade, a fim de que seja realizada nova deliberação plenária acerca do recebimento ou rejeição da denúncia, mediante convocação dos respectivos suplentes para substituição dos vereadores impedidos;
- d) o reconhecimento de que, inexistindo fato novo superveniente posterior ao relatório final de 21 de agosto de 2025, é juridicamente inadmissível a requalificação dos mesmos fatos como infração político-administrativa, sob pena



EM BRANCO



de violação à coerência funcional do dever de fiscalização parlamentar e ao devido processo legal substancial;

- e) subsidiariamente, caso ultrapassadas as preliminares suscitadas, o julgamento de total improcedência da denúncia no mérito, reconhecendo-se a inexistência de infração político-administrativa tipificada no art. 4º do Decreto-Lei 201/1967, diante da ausência de tipicidade estrita, de materialidade comprovada, de demonstração de dano ao erário e de elemento subjetivo doloso imputável pessoalmente à Prefeita Maristela, com o consequente arquivamento definitivo do processo de impeachment e preservação da integridade do mandato legitimamente conferido pelo voto popular.

Protesta-se pela produção de todas as provas requeridas em seção própria desta defesa.

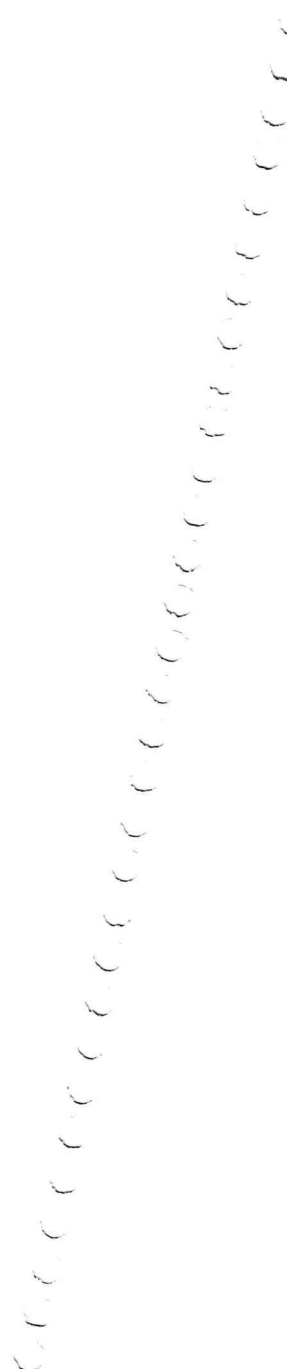
São Paulo, na data do protocolo.

Rogério Braz Mehanna Khamis

OAB/SP n. 272.997



EM BRANCO



PROCURAÇÃO

OUTORGANTE:

MARISTELA OSORIO DE MARQUES CARDONA, brasileira, prefeita, CPF 953.445.600-44, RG 607.394.836-3, residente na Av. Beira Mar, nº 11000, Balneário meu recanto, Ilha Comprida, pelo presente instrumento particular de procuração nomeia e constitui seus bastantes procuradores:

OUTORGADOS:

BRAZ MEHANNA SOCIEDADE DE ADVOGADOS, inscrita no CNPJ sob o nº 11.288.132/0001-87, com sede na Av. Ana Costa nº 258 conjunto 52, Vila Mathias, Santos/SP, por seus sócios, **ROGÉRIO BRAZ MEHANNA KHAMIS** (OAB-SP 272.997), **RENATO BRAZ MEHANNA KHAMIS** (OAB-SP 246.799), todos brasileiros e advogados, com escritório na sede da referida empresa e **LEONARDO AUGUSTO BARDUCO DE SOUZA** (OAB-SP 497.681).

PODERES:

ad judicium et extra, transigir, desistir, variar, fazer acordo, firmar compromisso, prestar declaração, receber e dar quitação, podendo agir em qualquer instância ou tribunal, sem poderes para receber citações.

OBJETO:

Para o fim de representar o Outorgante em processo de apuração de infração política em trâmite perante a câmara de vereadores de Ilha Comprida...

OUTORGA:

Com os poderes e para o objeto acima referidos os Outorgados ficam constituídos bastante procuradores do Outorgante, podendo agir em conjunto ou separadamente, independente da ordem de nomeação.

DATA/LOCAL:

São Paulo, 04 de março de 2026.


MARISTELA OSÓRIO DE MARQUES CARDONA



EM BRANCO

