



PARECER 342/2023

De: Consultoria Jurídica

Para: Relatoria

Ref.: GIIG nº3034/2023 – Representação

I – DA CONSULTA

Trata-se de consulta encaminhada a este departamento para fins de análise de requerimento subscrito por Eneias Gomes Gil, oferecendo representação para instauração de processo de cassação em face do Senhor Vereador João Morales, por alegada “ofensa ao artigo 1º, do Decreto-Lei nº201/67”, nos termos da referida representação.

O processo encaminhado apresenta tão somente petição simples, sem carreamento de elementos de prova a fim de comprovar o alegado, ou ainda, documentação pessoal do peticionante.

Uma vez despachado, vem o procedimento para análise quanto à admissibilidade por este departamento jurídico (artigo 158, do RICMFI).

É o relatório, passo à fundamentação.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DA ANÁLISE DA REGULARIDADE DA AUTORIA

Conforme já registrado através de parecer desta Casa, entende-se que o instituto da representação possui notável significância administrativa pelo qual o sujeito, denunciando irregularidades, ilegalidade e condutas abusivas oriundas de agentes da Administração, pode postular a apuração e a regularização dessas situações.

Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho, a formalização de uma representação, ainda que formulada por uma pessoa não afetada pela irregularidade ou abusividade da conduta, significa um meio efetivo do exercício da cidadania. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª, ed. rev.; ampl. e atualizada até 31/12/2017. São Paulo Atlas. 2013. p. 957).



No presente caso, para a materialização do direito de representação para fins disciplinares desta casa, para a denúncia formal possuir validade e eficácia contra qualquer cidadão pátrio, incluindo os vereadores, é necessário que se cumpram alguns requisitos formais para tanto.

Ao tratar do tema, o Decreto-Lei nº201/67, que dispõe sobre o processo de cassação do Mandato do Prefeito e dos Vereadores Municipais, dispõe o que segue:

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

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quórum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante. Destacamos

Como pode se observar, de acordo com o texto legal, a denúncia oferecida deve expor todos os fatos em desfavor do denunciado, bem como, indicar as provas para comprovação do alegado.

Não é demais acrescentar que as hipóteses típicas, elencadas como incompatíveis com o decoro parlamentar, encontram-se estampadas no artigo 12, do Código de Ética Parlamentar desta Casa de Leis, senão vejamos:

Art.12. As representações relacionadas com infrações ético-disciplinares deverão ser feitas diretamente à Mesa Diretora.

§1º Qualquer cidadão é parte legítima para requerer, através de advogado, à Mesa Diretora, representação em face de Vereador que tenha incorrido em infração ético-disciplinar.



§2º Vereador ou Partido Político com assento na Câmara também poderão requerer representação em face de Vereador, nos termos do § 1º deste artigo.Destacamos

No presente caso em análise, além da representação não se fazer acompanhada do rol de documentos, forçoso registrar também que não há regularidade quanto à autoria, uma vez que não foi anexada a documentação que comprovasse a regularidade eleitoral do representante.

Tampouco encontra-se regular a representação por advogado, como determina o Código de Ética Parlamentar deste organismo legislativo (§1º, art.12).

Assim, considerando os termos do Decreto-Lei nº201/67 (art.5º, I) e do Código de Ética Parlamentar (art.12, §1º), após a análise quanto aos pressupostos relacionados à regularidade do AUTORIA/REQUERENTE, evidencia-se que a presente representação se mostra carente quanto à comprovação da condição legal de **eleitor** do requerente, uma vez que não restou juntado ao expediente os documentos relativos a tal condição, ora estabelecida no §1º, do artigo 12, do Código de Ética Parlamentar deste organismo legislativo.

Não obstante, também resta inobservado na peça inicial, que ela não foi subscrita por advogado, conforme estabelece o mesmo dispositivo.

2.2 DO EXAME QUANTO AO ENQUADRAMENTO E INDICAÇÃO DE PROVAS

2.2.1 No mesmo sentido, o exame quanto aos demais itens legais que deverão constar na peça exordial, segundo o Decreto-Lei nº201/1967 e o Código de Ética Parlamentar, também não restaram observados.

Como visto acima, o Decreto-Lei nº201/67 determina a necessidade de indicação e comprovação dos fatos irregulares pelo denunciante:

"Art. 5º (...)

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de



acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quórum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante. Destacamos

2.2.2 No mesmo sentido, o Código de Ética Parlamentar desta casa evidencia a necessidade de especificação da conduta, dos fatos, do enquadramento, além das provas e “todos” documentos relacionados às alegações.

Assim estabelece o artigo 12, do Código de Ética Parlamentar desta Casa:

Art.12. (...)

§3º A representação deverá, obrigatoriamente, especificar a conduta, os fatos e o dispositivo infringido pelo Vereador, apresentando as respectivas provas e todos os documentos que comprovem as alegações, bem como eventual rol de testemunhas, se entender necessário. Destacamos

Como se pode observar, é necessário que a representação contenha todos elementos acima para poder cumprir com as condições legalmente estabelecidas.

No presente caso, aqui, não restou especificada a conduta, nem, tampouco, indicadas provas e juntados “todos” documentos relacionados às alegações de irregularidade praticadas pelo parlamentar representado.

A apresentação de uma denúncia no âmbito jurídico é um ato de extrema relevância, devendo ser embasada por robustez probatória e elementos de prova consistentes. A base principiológica desse requisito reside no princípio da presunção de inocência, garantindo que acusações não sejam formuladas de maneira leviana. Nesse contexto, a análise criteriosa das provas é imperativa, assegurando que apenas casos com indícios substanciais sejam levados a juízo.

A necessidade de provas sólidas visa resguardar o direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa, permitindo que o acusado refute as alegações de maneira eficaz. Sem uma base probatória consistente, o risco de condenações injustas se intensifica,



comprometendo a integridade do sistema judicial. Portanto, é essencial que o órgão acusador diligencie na coleta de evidências idôneas, evitando a fragilização do processo penal.

Além da robustez probatória, a presença de elementos de prova é crucial para embasar a denúncia. Tais elementos são peças fundamentais para alicerçar a acusação, conferindo-lhe substância e coerência. A ausência de elementos probatórios sólidos pode fragilizar a denúncia, suscitando dúvidas razoáveis quanto à veracidade das alegações, o que prejudica a busca pela verdade real no processo penal.

A justa causa, por sua vez, é um requisito intrínseco ao oferecimento da denúncia. Configura-se como a existência de elementos que evidenciem a prática delitiva, afastando, assim, acusações infundadas. A ausência de justa causa pode acarretar o arquivamento do processo, evitando a persecução penal sem respaldo fático. Assim, assegura-se que apenas casos que atendam aos requisitos mínimos de viabilidade sejam levados adiante, conferindo maior seriedade e efetividade ao sistema penal.

Em síntese, a necessidade de provas e elementos de prova para o oferecimento de denúncia é vital para a preservação dos direitos fundamentais do acusado e a eficácia do sistema judicial. A observância rigorosa desses requisitos não apenas resguarda a integridade do processo penal, mas também contribui para a manutenção da confiança da sociedade no sistema de justiça, promovendo, assim, um ambiente jurídico mais justo e equitativo.

Mutatis mutandis, pode ser aplicado o seguinte entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

"Em razão do caráter infamante do processo em si, em que o simples fato de estar sendo processado já significa uma grave 'pena' imposta ao indivíduo, não é possível admitir denúncias absolutamente temerárias, desconectadas dos elementos concretos de investigação que tenham sido colhidos na fase pré-processual. Aliás, uma das finalidades do inquérito policial é, justamente, fornecer ao acusador os elementos probatórios necessários para embasar a denúncia. A noção de justa causa evoluiu, então, de um conceito abstrato para uma ideia concreta, exigindo a existência de elementos de convicção que demonstrem a viabilidade da ação penal. A justa causa passa a significar a existência de um suporte probatório mínimo, tendo por objeto a existência material de



um crime e a autoria delitiva. A ausência desse lastro probatório ou da probable cause autoriza a rejeição da denúncia e, em caso de seu recebimento, faltará justa causa para a ação penal, caracterizando constrangimento ilegal apto a ensejar a propositura de habeas corpus para o chamado 'trancamento da ação penal'. A razão de exigir a justa causa para a ação penal é evitar que denúncias ou queixas infundadas, sem uma viabilidade aparente, possam prosperar" (BADARÓ, Gustavo. Processo Penal, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 210).

Se, por um lado, o standard probatório exigido para a condenação é baseado em juízo de certeza que exclua qualquer dúvida razoável quanto à autoria delitiva, por outro lado, para o início de uma investigação, exige-se um juízo de mera possibilidade. A justa causa para o oferecimento da denúncia, a seu turno, situa-se entre esses dois standards e é baseada em um juízo de probabilidade de que o acusado seja o autor ou participe do delito.

No caso dos autos, é manifesta a ausência de justa causa para o exercício da ação penal, porque o único indício de autoria existente em desfavor do acusado decorre de um reconhecimento fotográfico absolutamente inválido, feito em desconformidade com o rito legal e no qual a vítima afirmou que, apesar de o réu ter características muito semelhantes às do criminoso, não tinha condições de afirmar que foi ele o autor do roubo. A rigor, portanto, nem sequer houve efetivo reconhecimento. Além disso, houve evidente induzimento na realização do ato, uma vez que, depois de não ter reconhecido nenhum suspeito na primeira oportunidade em que ouvida, quinze dias depois a vítima foi chamada novamente à delegacia para reconhecer especificamente o denunciado.

STJ. 6ª Turma. HC 734.709/RJ, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 7/06/2022.

Deve ser entendido, portanto, que não somente devem ser carreadas provas idôneas para que seja possível o início do processo, tais provas devem ser lícitas, quantificáveis e pertinentes ao caso concreto, vedado o início de tão sério procedimento acusatório sem o mínimo de lastro e justa causa.

2.3 DA SUPOSTA IMPROBIDADE DESCRITA



Sobre a tentativa de enquadramento dos fatos narrados como improbidade administrativo, cito o e. STF:

Relator(a):

MIN. ALEXANDRE DE MORAES *Leading Case: ARE 843989* **Descrição:** *Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescritibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento. Tese: 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar*

Como se depreende da Lei 14.230/2021 e do julgado do STF, é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo. Assim sendo, com o advento da nova lei, o agente público que, por exemplo, culposamente causar dano ao erário, não responde por ato de improbidade administrativa.

Além disso, a nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica



anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

Assim sendo, em vista da revogação expressa do texto legal anterior, não se admite a continuidade de uma investigação, uma ação de improbidade, ou uma sentença condenatória por improbidade com base em uma conduta culposa não mais tipificada legalmente.

Logo, no caso concreto, ademais de não ter sido apresentado nenhum elemento de prova, não há - nem mesmo na narrativa proposta pelo denunciante - suficiente adequação do fato à norma da Lei 14.230/2021, de sorte que não houve o rigor necessário na demonstração do ato de improbidade administrativa, especialmente em seu elemento essencial: o dolo específico. Pela fundamentação exposta, passo a concluir.

III - DA CONCLUSÃO

Dito isto, conclui-se à digna Mesa Diretora da Câmara municipal de Foz do Iguaçu, que a presente representação, ora anexada ao expediente anexado no sistema GIIG nº3034/2022 não se mostra em condições mínimas de admissibilidade, recepção ou processamento, tendo em vista a) a completa ausência de documentação pessoal, b) ausência de qualificação das condições mínimas para a apresentação de denúncia, c) a ausência de quaisquer elementos de prova, e ainda, d) a inadequação na caracterização da conduta descrita como ato de improbidade.

É o parecer.

Foz do Iguaçu, 04 de dezembro de 2023.

Documento assinado digitalmente
gov.br JOSE REUS RODRIGUES DOS SANTOS
Data: 04/12/2023 18:54:29-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

José Reus dos Santos, Consultor Jurídico, Matrícula nº 200.866.

**FELIPE GOMES
CABRAL**

Assinado de forma digital por
FELIPE GOMES CABRAL
Dados: 2023.12.04 18:08:08 -03'00'

Felipe Gomes Cabral, Consultor Jurídico, Matrícula nº 202.053.