IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-431-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II durante o IV Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 09 a 13 de novembro de 2021, sob o tema geral "Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities". O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Trata-se da quarta experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. História do federalismo e liberdades raciais, liberdade de expressão e ativismo judicial também estiveram presentes. Em virtude do momento em que vivemos, os desafios atuais da temática do grupo relacionados à pandemia da COVID-19 foram também lembrados.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Paulo Roberto Barbosa Ramos

Samantha Ribeiro Meyer-Pflug

Caio Augusto Souza Lara

A VIABILIDADE DA DESTITUIÇÃO DO CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL PELA PRÁTICA DE INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

THE FEASIBILITY OF DISMISSING THE POSITION OF SECRETARY FOR THE PRACTICE OF POLITICAL INFRACTION: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE ORGANIC LAW OF THE MUNICIPALITY OF BELO HORIZONTE

Raphael Moreira Maia
Camila Ramos Celestino Silva

Resumo

O impeachment é instrumento de destituição de poder, destinado a apurar e punir condutas irregulares, em processo instaurado e julgado pelo Poder Legislativo. O presente artigo abordou a possibilidade de abertura de processo de impeachment contra secretário municipal, à luz da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Foi abordada a natureza jurídica das infrações político-administrativas e a competência do Município para legislar sobre o tema. Ao final, considerando o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, concluiu-se que a LOMBH, ao permitir a destituição de Secretário Municipal pela prática de infrações político administrativas, deve ser aplicada no caso concreto.

Palavras-chave: Impeachment, Separação dos poderes, Federalismo

Abstract/Resumen/Résumé

Impeachment is an instrument of removal of power, aimed at investigating and punishing irregular conduct, in a process initiated and judged by the Legislative Power. This article addressed the possibility of opening proceedings against the municipal secretary, in light of the Organic Law of the Municipality of Belo Horizonte. The legal nature of political-administrative infractions and the Municipality's competence to legislate. In the end, considering the principle of presumption of constitutionality of laws, it was concluded that the LOMBH, by allowing the removal of the Municipal Secretary for the practice of political administrative infractions, should be applied.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Impeachment, Separation of powers, Federalism

1 Introdução

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, no capítulo reservado ao Poder Executivo, possui uma seção destinada ao processo e julgamento do Prefeito Municipal. A referida seção, a exemplo do que faz o Decreto-Lei nº 201/67, apresenta uma lista de infrações político-administrativas, sujeitas a julgamento pela Câmara Municipal.

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, entretanto, inova ao estender aos Secretários Municipais as mesmas disposições referentes ao processo e julgamento dos Prefeitos, no que diz respeito às infrações político-administrativas. Assim, além do prefeito e do vice prefeito, estão sujeitos à destituição do cargo os Secretários Municipais. Nesse sentido, é importante destacar, desde já, que os secretários municipais compõem o primeiro escalão da Administração Pública Municipal e o seu provimento se dá por ato do Chefe do Executivo Municipal.

Trata-se, com efeito, de verdadeiro processo de impeachment, que, como tal, possui como objetivo a destituição do titular do cargo que ocupa. Nesse sentido, é importante destacar que o impeachment é um instrumento de destituição de poder, destinado a apurar e punir condutas antiéticas ou irregulares, em processo instaurado e julgado pelo Poder Legislativo.

O presente artigo pretende discutir, à luz do ordenamento jurídico vigente, a viabilidade de se responsabilizar o secretário municipal pela prática de infrações político-administrativas.

Para tanto, tratou-se, num primeiro momento, a possibilidade de se responsabilizar agentes políticos e as esferas de responsabilização. Foram abordadas, ainda que superficialmente, as esferas de responsabilização dos agentes públicos, quais sejam: a criminal, que se dá pela prática de atos definidos em lei federal como crime; a civil, que se resume à restituição aos danos eventualmente causados ao erário; e, por fim, a político-administrativa, que são aquelas infrações que possuem relação direta com o exercício cargo.

Num segundo momento, foi abordada a natureza jurídica das infrações político-administrativas e a competência para legislar sobre o tema. Aqui, cumpre salientar que as infrações político administrativas não possuem natureza penal e têm como única consequência a destituição do cargo. Justamente por essa razão, sustenta-se que compete aos

Municípios legislar sobre o tema, uma vez que pode se afirmar que estabelecer os limites de atuação de agentes políticos se insere naquilo que o constituinte originário denominou de interesse local.

Logo após, foi rebatido o argumento da inconstitucionalidade da medida à luz do princípio da presunção de constitucionalidade das leis. Isso porque há voes importantes que sustentam que a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, ao prever a possibilidade de se responsabilizar, além do prefeito, os secretários municipais pela prática de infrações político administrativas, estaria invadindo a competência da União para legislar sobre o tema e, portanto, não poderia ser aplicada.

Por fim, concluiu-se que, após a Constituição da República de 1988, os Municípios foram alçados ao status de ente federado, dotados de autonomia legislativa, inclusive para estabelecer o funcionamento da função fiscalizadora da Câmara Municipal e determinar quais são as infrações político-administrativas a que seus agentes políticos estão sujeitos.

A metodologia utilizada é de caráter jurídico-projetivo (GUSTIN; DIAS, 2010, p.8) e se desenvolve por meio da análise interdisciplinar e pesquisa bibliográfica, relacionando os preceitos das teorias constitucionais da democracia e da separação dos poderes.

2 A responsabilização de agentes públicos

Uma das grandes novidades da República, enquanto sistema de governo, está justamente na possibilidade de se responsabilizar os agentes públicos no exercício da função. Assim, todo aquele que exerce função pública pode ser responsabilizado por ações ou omissões decorrentes das funções.

Com efeito, a Administração Pública, nos termos do art. 37 da Constituição da República (BRASIL, 1988), estabelece parâmetros rígidos e diretrizes principiológicas claras acerca do padrão de conduta exigido dos gestores e servidores públicos. É sempre preciso destacar que toda a Administração Pública é custeada pelos tributos pagos pelo cidadão, tributos estes que pesam grandemente no custo Brasil e precisam ser respeitados pelos gestores públicos.

Por este motivo, as ações dos gestores públicos não são pautadas na liberdade que os agentes privados possuem. No ambiente privado, a liberdade deve ser a regra, segundo a qual o que não é proibido é permitido. Por outro lado, a Administração, gestora de bens públicos e do erário, custeada pelo pagador de impostos, é restrita e sua ação deve ser pautada na legalidade, segundo a qual o que não está previsto como permitido é proibido.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, ensina que:

> [...] embora possa haver eleição sem que haja democracia, parece certo que não há democracia sem eleição. Mas a só eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultantes de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercitar o governo devem responder pelo uso que dele fizerem, uma vez que 'governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático (PINTO, 1965, p. 09).

Nesse sentido, é importante destacar que a legislação adotou posição bastante ampla, possibilitando a responsabilização geral dos agentes públicos que pratiquem atos ilícitos, cuja conduta pode ser, simultaneamente, tipificada como crime, infração político-administrativa e ato de improbidade administrativa (FIGUEIREDO, 1995, p. 27), que serão processados e julgados em instâncias independentes.

Via de consequência, toda ação ou omissão do gestor público deve ser objeto de fiscalização e avaliação por parte da sociedade em geral e de todos os demais órgãos imbuídos institucionalmente da função de fiscalizar. Na esfera municipal, o Poder Legislativo, por meio da Câmara Municipal, é o Poder que tem como função primordial a fiscalização dos atos do Poder Executivo, exatamente por ser a Casa de representação dos cidadãos do município e por ter a estrutura qualificada para tanto.

O supracitado ministro Paulo Brossard, adverte, fazendo referência a John Norton Pomeroy, que:

> Toda a vez que o Presidente, o Vice-Presidente, ou outro funcionário que violou ciente e deliberadamente os termos expressos da Constituição, ou qualquer outra lei, que lhe cometa funções não discricionárias, ou, sendo a função discricionária, exerceu-a caprichosa, perversa, leviana, ou obcecadamente, impassível ante as consequências desastrosas desse proceder, cabe ao caso o julgamento político […] (PINTO, 1965, p. 50).

Neste contexto, é importante destacar em que consiste essa fiscalização, seus objetivos, seu alcance e seu procedimento, de tal modo a esclarecer qual o limite de atuação da Câmara Municipal.

Com efeito, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte estabelece que:

> Art. 110 - São infrações político-administrativas do Prefeito, sujeitas ao julgamento pela Câmara, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:
> I - impedir o funcionamento regular da Câmara;

> II - impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da administração pública, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara, pelo Defensor do Povo ou por auditoria regularmente instituída;
> III - desatender, sem motivo justo, os pedidos de informação da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;
> IV - retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e os atos sujeitos a essa formalidade;
> V - deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo e em forma regular, a proposta orçamentária;
> VI - descumprir o orçamento aprovado para exercício financeiro;
> VII - praticar ato administrativo contra expressa disposição de lei ou omitir-se na prática daquele por ela exigido;
> VIII - omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município, sujeitos à sua administração;
> IX - ausentar-se do Município por tempo superior ao permitido nesta Lei Orgânica, ou afastar-se do exercício do cargo, sem autorização da Câmara;
> X - deixar de remeter à Câmara, até o dia vinte de cada mês, um duodécimo da dotação orçamentária destinada ao Poder Legislativo, salvo se por motivo justo, fundamentado ao Presidente da Câmara em tempo hábil;
> XI - deixar de declarar seus bens, nos termos do art. 215, parágrafo único;
> XII - proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.
> § 1º - A denúncia, escrita e assinada, poderá ser feita por qualquer cidadão, com a exposição dos fatos e a indicação das provas.
> [...]
> § 11 - Considerar-se-á afastado definitivamente do cargo e inabilitado, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, o denunciado que for declarado, pelo voto de dois terços dos membros da Câmara, incurso em qualquer das infrações especificadas na denúncia.
>
> Art. 111 - O Prefeito será suspenso de suas funções:
> [...]
> II - nas infrações político-administrativas, se admitida a acusação e instaurado o processo, pela Câmara.
> [...]
>
> Art. 113 - O Secretário é processado e julgado perante a Câmara, nas infrações político-administrativas, observado, no que couber, o disposto nos arts. 110 e 111 (BELO HORIZONTE, 1990).

Como se vê, nos termos da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, os agentes políticos (Prefeito e Secretários) podem ser responsabilizados em duas esferas distintas, quais sejam: a esfera penal, pela prática de crimes comuns e a esfera política, pela prática de infrações político-administrativas. Aqueles, como é sabido, são de competência do Poder Judiciário, enquanto estas são de competência do Poder Legislativo[1], no exercício de sua função fiscalizadora.

[1] LOMBH - Art. 84 - Compete privativamente à Câmara Municipal:
[...]
XI - processar e julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e o Secretário Municipal, bem como ocupante de cargo de mesma hierarquia deste, nas infrações político-administrativas;
XII - destituir do cargo o Prefeito, após condenação por crime comum ou de responsabilidade ou por infração político-administrativa, e o Vice-Prefeito, o Secretário Municipal e ocupante de cargo de mesma hierarquia deste, após condenação por crime comum ou por infração político-administrativa;

3 A natureza jurídica das infrações político-administrativas

Infrações político-administrativas são ilícitos de ordem política, relacionadas com a probidade e moralidade de atuação do gestor com a coisa pública e o zelo pelo trato com a Administração, o administrado e os demais poderes. Trata-se de condutas que devem ser analisadas sob o prisma da representação pública e, por isso, o espaço de excelência para a discussão e deliberação sobre o tema é o Poder Legislativo. Segundo Tito Costa:

> Infrações político-administrativas são as que resultam de procedimentos contrários à lei, praticados por agente político, ou quem lhe faça legitimamente às vezes, e relativas a específicos assuntos de administração. O Prefeito, tanto quanto o Governador ou o Presidente da República, é um agente político; desempenha um múnus público, sem qualquer ligação profissional ou de emprego em relação ao Município (COSTA, 1988, p. 150 e 151).

Assim sendo, infrações político-administrativas são condutas reprováveis pelo Ordenamento Jurídico, porém sem implicações no plano criminal, e que têm como consequência a submissão do agente político a processo de cassação de mandato ou destituição do cargo.

Neste sentido, ensina a professora Edilene Lôbo que:

> [...] ainda que não cuidem de ilícito penal, as infrações arroladas estão ligadas ao rompimento da lei por ação ou omissão. Mesmo porque a baliza na Administração Pública são a lei e os princípios ético-morais que se extraiam dela ou do ordenamento vigente (LÔBO, 2003, p. 105).

Para esclarecer esse ponto, é essencial, ainda, a lição de José Rubens Costa, para quem:

> A disciplina dos fatos jurídicos, dos ilícitos, que causam a perda do mandato, tem por pressuposto garantir aos cidadãos a honestidade dos governantes e o cumprimento dos compromissos eleitorais. Assim como a alternância no poder (= mandatos temporários) e o direito de voto (= eleger os representantes) expressam a razão da ordem democrática, a perda do mandato significa a restauração da mesma ordem democrática. O eleger alguém espera-se seja o lado sadio da democracia, o deseleger, a cura do estado democrático (COSTA, 2000, p. 16 e 17).

Cumpre frisar, que todas as infrações político-administrativas exigem que haja intenção ou a negligência, omissão eivada de má-fé, em praticar as condutas definidas nos tipos infracionais, devendo, em caso de processo e julgamento do agente público, a Câmara

Municipal constatar a existência do dolo ou culpa, pois caso contrário, não se pode infligir ao alcaide a cassação do mandato ou destituição do cargo.

Com efeito, as infrações político-administrativas do Prefeito foram estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 201/67 (BRASIL, 1967) e a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, ao estabelecer quais seriam as infrações político-administrativas estariam sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores, apenas repete o texto previsto anteriormente no referido Decreto Lei.

Pode-se observar, contudo, que a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte estende a possibilidade de responsabilização pela prática de infrações político-administrativas aos Secretários Municipais. É justamente nesse ponto que se encontra a principal celeuma acerca da viabilidade jurídica ou não do prosseguimento do processo de impeachment de Secretário Municipal, nos termos definidos pela Lei Orgânica.

Tal possibilidade, com efeito, está diretamente ligada à natureza jurídica da infração político-administrativa. Assim, para descobrir se Lei Orgânica municipal pode inovar o ordenamento jurídico quanto à tipificação das referidas infrações e quem pode cometê-las será necessário esclarecer a natureza jurídica das infrações político-administrativas e, num segundo momento, quais são os limites da competência legislativa dos Municípios.

José Afonso da Silva, ao analisar o Decreto Lei nº 201/67, sustenta que referido ato normativo dispõe sobre matérias de quatro naturezas, quais sejam: crimes de responsabilidade (artigo 1º) e o respectivo processo penal, infrações político-administrativas (artigo 4º) e o processo de cassação de mandato delas decorrentes (artigo 5º)

Como é sabido, ao estabelecer o regime de repartição de competências, a Constituição da República estabelece, em seu art. 22, que compete privativamente à União legislar sobre direito penal e processual penal.

Já com relação às infrações político-administrativas, cuja sanção é somente a cassação do Prefeito ou a destituição de Secretário Municipal, entende José Afonso da Silva que se

> [...] sujeita a um juízo político e não judicial-jurisdicional, com procedimento político-administrativo, não consubstanciando natureza penal, devem merecer tratamento no âmbito municipal pela Lei Orgânica Municipal. Isso porque a capacidade de auto-organização do Município, decorrente do artigo 29 da Constituição Federal, inclui a competência para definir as infrações político-administrativas de seus agentes políticos e o respectivo processo perante a Câmara Municipal.

Neste contexto, cabe trazer à baila que a Constituição de 1988 inaugurou a autonomia do município reconhecendo-o como ente federativo. Conforme se infere do exposto por Ricardo Victalino de Oliveira:

> Em definitivo, foi a atual Lei Maior que considerou o Município verdadeiro ente federado e, por conta disso, buscou criar condições factíveis – ao menos em tese – para que a autonomia municipal fosse exercitável no plano da vida local (OLIVEIRA, 2010, p. 158 e 159).

Com efeito, a posição atual dos Municípios Brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o *self government*, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, os Municípios, a partir da Constituição da República de 1988:

> Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração federal ou estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local (MEIRELLES, 2008, p. 46).

Nesse sentido, é importante destacar que a Constituição da República (BRASIL, 1988) estabelece que:

> Art. 29. **O Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
> [...]
> XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

E ainda:

> Art. 30. Compete aos Municípios:

> I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Ora, se ao Município compete legislar sobre assuntos de interesse local, bem como sobre a organização das funções fiscalizadoras da Câmara Municipal, não é exagero afirmar que este ente federativo detém competência para estabelecer critérios para destituição de agentes políticos dos cargo que ocupam, notadamente quando se tratar de cargos de livre nomeação e exoneração.

Nesse pensar, a competência legislativa para definir as infrações político-administrativas e disciplinar a conduta ético-governamental bem como para dispor a respeito do procedimento político-administrativo é da Câmara de Vereadores na Lei Orgânica Municipal.

É importante destacar, mais uma vez, que os atos tipificados como infrações político-administrativas não possuem natureza penal e que a única sanção possível é a cassação do mandato ou a destituição do cargo, a depender do agente político que as praticarem.

Nesse sentido, reforça José Afonso da Silva que:

> [...] de verdadeiro equívoco quanto à natureza dos chamados crimes de responsabilidade, tendo-os como de natureza penal. Se assim fosse, a competência seria mesmo da União. Mas não têm tal natureza. Constituem simples infrações político-administrativas, cuja definição legal de modo algum se inclui na competência legislativa da União, salvo quanto aos do Presidente da República. Em nenhum dispositivo da Constituição da República veda-se às Constituições estaduais regular tais infrações. Se formos ao fundo do sistema constitucional, acabaremos concluindo exatamente o contrário, isto é, no sentido de que a matéria é mesmo da competência do constituinte estadual (SILVA, 2009, p. 629-630).

Ademais, cumpre destacar que o princípio da separação dos poderes, desde o século XVIII, estabelece um sistema de controles recíprocos entre os poderes é também aplicável em âmbito municipal.

Assim sendo, quando importados para a dinâmica de um processo como o impeachment, em que as instituições Legislativa e Executiva entram em colisão, e em que ao judiciário cabe o resguardo do devido processo legal e dos primados constitucionais a serem obedecidos no contexto do processo de cassação, tais como a ampla defesa, o contraditório, o corolário democrático do Poder constituído pelo voto popular, entre outros, é ainda mais dificultosa a conclusão sobre os liames de atuação de cada uma das esferas de Poder.

Nesta senda, Bruce Ackerman afirma:

> Sem orientação normativa específica, o debate sobre a separação dos poderes degenera para uma engenharia constitucional simplória. A própria ideia “da

> eficiência" institucional é completamente vazia, salvo se for vinculada a fins mais substantivos. [...] "separação de poder em nome de quê?" O primeiro ideal é a democracia. De um modo ou de outro, a separação pode servir (ou impedir) ao projeto populista de autogoverno. O segundo ideal é a competência profissional. As leis democráticas permanecem no plano puramente simbólico, a menos que os tribunais e as burocracias possam implementá-las de um modo relativamente imparcial O terceiro ideal constitui-se pela proteção e a ampliação dos direitos fundamentais. Sem estes, o regramento democrático e a administração técnica podem facilmente tornar-se instrumentos da tirania (ACKERMAN, 2000, p. 6 e 7).

Em acréscimo a isso, pode-se pensar no Princípio da Simetria legislativa, segundo o qual deve existir uma relação de paralelismo entre as disposições constitucionais destinadas à União e os demais entes federativos (LEONCY, 2012). No mesmo sentido, pode-se compreender esse paralelismo normativo entre entes federados para espelhar o conteúdo de Lei federal, a título de normas gerais, desde que não conflitantes.

Na presente discussão, o Princípio da Simetria legislativa entre entes federados se mostra relevante quando lance-se olhares à Lei 1.079/1950, isto é, a lei que define e institui os crimes de responsabilidade ensejadores do processo de *impeachment*. Isso, porque, em seu Art. 2º, o referido diploma atribui sua incidência face ao (i) Presidente ou Ministros de Estado, (ii) Ministros do Supremo Tribunal Federal e (iii) Procurador Geral da República. Com efeito, o paralelismo constitucional da função de Ministro de Estado na esfera da União encontra-se a função do Secretário Municipal na esfera do Municipio, o que revela que as atribuições e competências, bem como responsabilidades e obrigações deverão ter uma simetria, um espelhamento.

Dessa forma, ao legislar o Município de Belo Horizonte sobre a matéria de cassação de mandato em razão de infrações-político administrativas, imputando aos Secretários Municipais a responsabilidade por meio de processo de *impeachment*, a legislação municipal tão somente se espelha, se ampara e se coloca em paralelo à legislação aplicável à União Federal, a qual autoriza o processo de destituição do cargo de Ministro de Estado que incorram nas hipóteses de infrações político-administrativas, conforme ao Art. 2º da Lei 1.079/1950, o que revela a inocorrência de qualquer extrapolar da competência municipal.

4 Princípio da presunção de constitucionalidade das leis

Há quem entenda que a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, ao estender aos secretários municipais a possibilidade de serem responsabilizados pela prática de infrações político-administrativas adentraria área de competência privativa da União e, portanto, seria inconstitucional.

Conforme já amplamente demonstrado acima, tal entendimento não se sustenta, uma vez que as infrações político-administrativas não têm natureza penal, o que, de fato, arrastaria a competência para a União.

Entretanto, ainda que se considere essa possibilidade, não poderia ser utilizada como empecilho para o prosseguimento da denúncia. Isso, porque um dos princípios instrumentais que regem a hermenêutica constitucional brasileira é justamente o princípio da presunção de constitucionalidade das leis.

Com efeito, o referido princípio estabelece que os atos legislativos, emanados do Poder Legislativo, são dotados de presunção de constitucionalidade. Uma presunção relativa, já que, pela atuação dos órgãos competentes, podem ser posteriormente declarados inconstitucionais.

Como ensina o ministro Luís Roberto Barroso:

> O descumprimento ou a não aplicação da lei, sob o fundamento de inconstitucionalidade, antes que o vício haja sido proclamado pelo órgão competente, sujeita a vontade insubmissa às sanções prescritas pelo ordenamento. Antes da decisão judicial, quem subtrair-se à lei o fará por sua conta e risco (BARROSO, 2009, p. 182).

Importante destacar que a presunção de constitucionalidade decorre justamente da existência de um controle prévio durante o processo legislativo, seja por meio da Comissão de Constituição e Justiça ou do Veto Jurídico exercido pelo chefe do Poder Executivo.

Assim, por força da presunção relativa de constitucionalidade, toda norma legislativa de ordem pública tem dever geral de observância e execução, até que um órgão competente afaste sua aplicação e autorize seu descumprimento, mediante procedimento específico, o controle de constitucionalidade.

Dessa forma, no Estado Democrático de Direito, não pode se recusar a dar cumprimento à norma legislativa, de modo que cabe, somente, aos órgãos competentes, por meio de procedimento de controle de constitucionalidade, ~~e~~ afastar sua presunção de validade. Isso porque:

> O princípio da presunção de constitucionalidade dos atos do Poder Público, notadamente das leis, é uma decorrência do princípio geral da separação dos Poderes e funciona como fator de auto limitação da atividade do Judiciário, que, em reverência à atuação dos demais Poderes, somente deve invalidar-lhes os atos diante de casos de inconstitucionalidade flagrante e incontestável (BARROSO, 2009, p. 193).

Como se vê, enquanto não houver manifestação do Poder Judiciário, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte permanece válida e eficaz em sua integralidade e, por essa razão, deve ser obedecida pelos poderes instituídos no Município.

5 Conclusão

A Constituição da República de 1988 alçou o município à posição de ente federativo, dotado de autonomia administrativa, política e financeira, sendo reconhecido como verdadeiro centro de poder, fazendo surgir estruturas complexas e possibilitando a estruturação da municipalidade como unidade e não como instrumento meramente administrativo do respectivo estado-membro ou mesmo da União.

Assim, a inserção do Município como membro da Federação, com poderes de auto-organização, auto-administração, normatização própria e auto-governo, festejada e decantada inúmeras vezes, é indelével. Valendo destacar: o poder que autoriza o Município a legislar em matéria de infrações político-administrativas está assentado na competência privativa dada pelo constituinte originário para reger-se por normatização própria. Não se pode esquecer que a autonomia dos entes federados é intangível e não pode ser limitada como pretendido. Isso porque o federalismo é princípio político sensível e inatingível, ao teor do §4º, do art. 60, da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

Diante do exposto, verifica-se um cenário em que a democracia brasileira se configura e se estabiliza com a edição da Constituição de 1988, e as instituições, neste cenário, procuraram suas posições e suas funções, ainda que em muitas ocasiões não saibamos definir o papel que cabe a cada uma.

Neste cenário, restou claro que compete aos Municípios legislar sobre o funcionamento da função fiscalizadora de sua Câmara Municipal e, consequentemente, estabelecer quais são as infrações político-administrativas que, caso cometidas, justifiquem a cassação do Prefeito e a destituição do cargo dos demais agentes políticos.

Nesta senda, é essencial trazer a baila que o impeachment municipal tem natureza própria e que se diferencia do instituto aplicado em âmbito federal e estadual. Isso porque analisado o instrumento de destituição municipal, não se verificam os pressupostos utilizados pelos estudiosos que verificam no impeachment federal e estadual a natureza criminal. Basta notar que o instituto em âmbito municipal não possui outra pena que não a de cassação do mandato ou destituição do cargo.

Assim, não há que se falar em inconstitucionalidade do art. 113 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, até porque não há nenhuma manifestação do Poder Judiciário nesse sentido e, como é sabido, um dos princípios instrumentais que regem a hermenêutica constitucional no Brasil é justamente o princípio da presunção de constitucionalidade das leis.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. A nova separação dos poderes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Tradução da obra "The New Separation of Powers", publicada originalmente em inglês pela Harvard Law Review, no v. 113, n. 03, jan. 2000. p. XII.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Congresso Nacional. Reuniões. Comissões. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n.º 33. 1991. p. 216. Disponível em https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1429/1358. Acesso em 28 de setembro de 2021.

BARROS, Sérgio Resende. Estudo sobre o impeachment. Disponível em http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-Impeachment.cont. Acesso em 29 de setembro de 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7 ed. rev - São Paulo: Saraiva, 2009.

BELO HORIZONTE. Câmara Municipal de Belo Horizonte. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, aprovada em 21 de março de 1990. Disponível em: <**https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica**>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL, Lei Nº 1.079, de 10 de Abril de 1950.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 23 set. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 201 de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília. 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em 21 set. 2021.

CASTRO, José Nilo. A defesa dos prefeitos e vereadores em face do Decreto-Lei n. 201/67. 4 ed. ver. atual. e ampl., de acordo com a Constituição de 1988. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

COSTA, José Rubens. Infrações político-administrativas e impeachment: conceito, direito de defesa e controle judiciário, DL nº 201 de 1967. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2000

COSTA, Tito. Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. 3ª ed. rev. e ampl. de acordo com a Constituição de 1988, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, 1950. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm> Acesso em: 01 de out. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza F. (Re)pensando a pesquisa jurídica: Teoria e prática. 3ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010

LEONCY, Ferreira Léo. Uma proposta de releitura do "princípio da simetria". São Paulo, 2012. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria> . Acesso em 01 de out. 2021.

LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Prefeitos e vereadores – Crimes e infrações de responsabilidade. Leme/SP: Mundo Jurídico. 2012.

LÔBO, Edilene. Julgamento de prefeitos e vereadores. Livraria Del Rey Editora Ltda. Belo Horizonte. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Ed. 16ª, atualizada por Mário Shneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo, SP. Malheiros Editores Ltda. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Responsabilidades do Prefeito. p. 38. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42297/41014. Acesso em 23 de agosto de 2017.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989. 19. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. A configuração assimétrica do federalismo brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Oficinas gráficas da Livraria do globo S.A., Porto Alegre, 1965.

REVISTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Publicação oficial dos trabalhos do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro. Volume XLV de outubro de 1922. P 13. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1810130/mod_resource/content/1/STF%20HC%204091.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2017.

SECONDANT, Charles-Louis de, Barão de Montesquieu: Espírito das Leis. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1996.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito Constitucional positivo. 32ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 57, de 18/12/2008. Malheiros Editores, São Paulo, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica Jurídica e(m) crise. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático, tradução Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. - 2a ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2005. - (Paidéia). Disponível em https://direitasja.files.wordpress.com/2012/05/a-democracia-na-amc3a9rica-vol-i-alexis-detocqueville.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2021.