

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
DIREITO

Helena Dominguez Paes Landim

**O CONTROLE DO MANDATO E A RESPONSABILIDADE DO CHEFE DO PODER
EXECUTIVO MUNICIPAL PELA VIOLAÇÃO DO DEVER DE CUIDADO OU
SEGURANÇA: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE O ORDENAMENTO JURÍDICO
FRANCÊS E O BRASILEIRO**

Florianópolis

2019

Nome: Helena Dominguez Paes Landim

**O CONTROLE DO MANDATO E A RESPONSABILIDADE DO CHEFE DO PODER
EXECUTIVO MUNICIPAL PELA VIOLAÇÃO DO DEVER DE CUIDADO OU
SEGURANÇA: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE O ORDENAMENTO JURÍDICO
FRANCÊS E O BRASILEIRO**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal
de Santa Catarina como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba.

Florianópolis

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Paes Landim, Helena Dominguez

O controle do mandato e a responsabilidade do chefe do poder executivo municipal pela violação do dever de cuidado ou segurança : uma análise comparada entre o ordenamento jurídico francês e o brasileiro / Helena Dominguez Paes Landim ; orientador, Orides Mezzaroba, 2019.

98 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

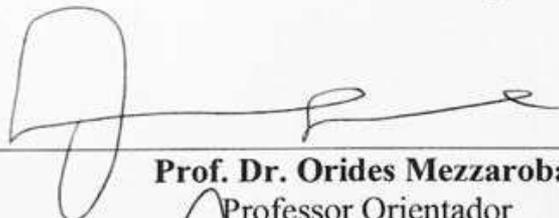
1. Direito. 2. Representação política. 3. Responsabilidade. 4. Controle do mandato. 5. Prefeito. I. Mezzaroba, Orides. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

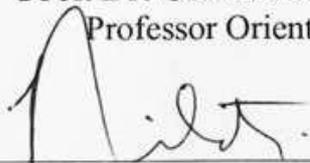
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “O controle do mandato e a responsabilidade do chefe do poder executivo municipal pela violação do dever de cuidado ou segurança : uma análise comparada entre o ordenamento jurídico francês e o brasileiro”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) “**Helena Dominguez Paes Landim**”, defendido em **04/12/2019** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 04 de Dezembro de 2019



Prof. Dr. Orides Mezzaroba
Professor Orientador



Prof. Dr. José Isaac Pilati
Membro de Banca



Leonardo Bruno Pereira Moraes
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Helena Dominguez Paes Landim

RG: 7.173.760

CPF: 454.044.038-10

Matrícula: 15103049

Título do TCC: O controle do mandato e a responsabilidade do chefe do poder executivo municipal pela violação do dever de cuidado ou segurança: uma análise comparada entre o ordenamento jurídico francês e o brasileiro.

Orientador(a): Prof. Dr. Orides Mezzaroba

Eu, Helena Dominguez Paes Landim , acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 04 de dezembro de 2019.

Helena Dominguez Paes Landim

HELENA DOMINGUEZ PAES LANDIM

Este trabalho é dedicado aos meus queridos pais.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Vera Lucy Vasques Dominguez Paes Landim e Valdomiro Ribeiro Paes Landim por todo amor em cada ensinamento, por sempre me abrirem caminhos, pelos brindes de cada conquista e por me apoiarem na busca de novos desafios. “Te amo e te adoro demais!”

Ao meu irmão Pedro Dominguez Dolácio Mendes, por sempre acreditar em mim e me incentivar a alcançar meus sonhos.

Ao Pedro Vitor Debone Bianchi, meu grande companheiro, presente em todos os momentos e uma pessoa que me conquista todos os dias.

Ao meu orientador, Orides Mezzaroba, pelos valiosos ensinamentos em sala de aula, que despertaram curiosidade inicial acerca do Direito Eleitoral, pelo incentivo à pesquisa no quadro de bolsista PIBIC CNPq e pela orientação do presente trabalho, iniciado durante o período de intercâmbio na Faculdade de Direito da Universidade de Grenoble e, hoje, concluído com esta monografia.

A todos professores do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, que tanto contribuíram com a minha formação neste curso e ampliaram minha paixão pelo Direito, agradecimento que faço em nome do professor José Isaac Pilati.

Ao Leonardo Bruno Pereira Moraes pelas palavras de apoio no período de desenvolvimento deste trabalho e pela presteza de sempre, com materiais bibliográficos e sugestões pertinentes.

Aos meus amigos que foram meu lar em São Paulo, Bauru, Balneário Camboriú, Grenoble e Florianópolis, especialmente à Bruna Sammi Clausen, que foi lar literalmente.

Aos colegas e supervisores de estágio, em especial aos amigos de escritório Amanda Zimmerman, Caroline Dalfovo, Guilherme Philippi e José Vitor Lopes, que além de tanto me ensinarem, incentivaram meu sucesso acadêmico, profissional e pessoal.

Aos meus amigos da querida turma 2015.1 Diurno, especialmente às amigas que me acompanharam desde o primeiro semestre e que farão falta na minha rotina, Amanda Antunes Vieira, Fernanda Nienkötter, Fernanda Fagundes Senna Borges, Bruna Salm Moreira e Gabriela Pinheiro Santos, que além de amiga é minha eterna dupla. Para além da sala de aula, agradeço às amigas que fizeram a diferença na minha graduação, em nome de Maria Eduarda Becker Correa e Áudrea Pedrollo Lago, Torço para que a amizade com todas dure uma vida inteira!

No sentido de colegas de sala não poderia deixar de mencionar também meus amigos da Empresa Júnior Locus Iuris, para sempre parte de uma história de crescimento tão bela, e também dos amigos-família do núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão do centro acadêmico.

Celui qui fait exécuter les lois doit y être soumis.

(MONTESQUIEU, 1748, na obra “O espírito das leis”)

RESUMO

A presente pesquisa tem por tema uma análise da responsabilização do chefe do executivo municipal por eventos danosos resultantes da violação de um dever de cuidado ou segurança, conduta que resulta de um ato de gestão imprudente. Sendo o agente político em questão um representante eleito pela população, estudam-se as concepções de representação visando estabelecer os direitos e deveres esperados desta relação. Por tratar-se de uma representação política, afigura-se relevante a compreensão das teorias do mandato político, destacando a importância de um controle do mandato eficaz, que garanta à sociedade instrumentos de reparação, quando aquela for vítima de uma conduta danosa de seus representantes. Para tanto, o estudo também se debruça sobre as formas de responsabilidade classificadas pela doutrina como: política, administrativa, civil e penal. A análise dos conceitos colhidos do arsenal bibliográfico serviu como base de sustentação para o desenvolvimento da seguinte problemática: o ordenamento jurídico brasileiro, à luz do controle do mandato, responsabiliza de forma adequada o chefe do poder executivo municipal pelos atos de gestão? A hipótese adotada é a de que existem lacunas na legislação pátria quanto à violação do dever de cuidado ou segurança, de modo a inviabilizar o pleno controle do mandato do representante local, abrindo caminho para impunidade. O meio mais adequado encontrado seria a responsabilização penal, com destaque para seu caráter preventivo. Para verificação desta hipótese, partindo do método hipotético-dedutivo, examinam-se fontes normativas e jurisprudenciais do ordenamento jurídico francês e sua evolução legislativa desde o caso do “Dossiê do Sangue Contaminado” até a criação da Lei Fauchon, que permitiu a implementação de um sistema de responsabilização penal criterioso, punindo agentes políticos envolvidos em casos resultantes da violação de um dever de cuidado ou segurança. O papel de contraposição com o ordenamento francês mostra-se relevante pois atualmente as formas de responsabilidades mostram-se bem definidas e efetivamente postas em prática, sem lacunas aparentes. Diante do paradigma estabelecido o estudo se desloca para o âmbito nacional, visando verificar no ordenamento brasileiro instrumentos legais que possam alcançar o mesmo nível de reparação à sociedade. Ocorre que, embora a legislação apresente dispositivos referentes à responsabilização do prefeito por condutas ilícitas, os esforços punitivos legais são direcionados para condutas lesivas à Administração e aos cofres públicos, a exemplo dos atos de improbidade e de corrupção. Quanto aos atos de gestão imprudentes causadores de danos à sociedade, seu processamento e suas sanções não se mostram eficazes, tendo em vista fatores como: a demora demasiada na aplicação de sanções; a ineficiência punitiva; a alta proteção do mandato e o afastamento da sociedade, vítima direta dos danos, do julgamento. Ainda, verifica-se a inexistência de previsão legal para o sancionamento de condutas culposas cujas vítimas sejam sujeitos diversos da Administração ou dos cofres públicos. Em reação a esse diagnóstico, o presente trabalho traça sua crítica às formas de responsabilidade positivadas, bem como identifica a necessidade de reivindicações de normatização da responsabilidade penal dos agentes políticos de forma mais abrangente, eficaz, eficiente e de aplicação imediata.

Palavras-chave: Responsabilidade. Prefeito. Mandato.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the accountability of the Chief of Executive officer of the municipal government for harmful events resulting from the violation of a duty of care or safety, conduct that results from an imprudent act of management. Being the political agent in question a representative elected by the population, the study concerns the conceptions of representation aiming to establish the rights and duties expected of this relationship. Because it is a political representation, it is relevant to understand the theories of political mandate, highlighting the importance of effective control of the mandate, which provides society with instruments of redress when it is the victim of the misconduct of its representatives. Therefore, the study also focuses on the forms of liability classified by the doctrine as: political, administrative, civil and criminal. The analysis of the concepts collected from the bibliographic arsenal served as a basis for the development of the following problem: Does the Brazilian legal system, in light of the mandate control, adequately hold the Chief of Executive officer of the municipal government responsible for his management acts? The hypothesis adopted is that there are gaps in the national legislation regarding the violation of the duty of care or safety, so as to make the full control of the local representative's mandate unfeasible, paving the way for impunity. The most appropriate means found would be criminal liability, highlighting its preventive aspect. To verify this hypothesis, starting from the hypothetical-deductive method, the normative and jurisprudential sources of the French legal system are studied, as well as the legislative evolution from the case of the "Contaminated Blood" until the creation of the Fauchon Law, which allowed the implementation of a legal criminal liability system, punishing political agents involved in cases resulting from a breach of a duty of care or security. The contrasting role with the French system is relevant because nowadays the forms of liabilities are well defined and effectively implemented, with no apparent gaps. Given the established paradigm, the study moves to the national level, aiming to verify in the Brazilian system legal instruments that can achieve the same level of reparation to society. It turns out that, although the legislation has provisions regarding the mayor's liability for unlawful conduct, legal punitive efforts are directed to conducts that harm the Administration or public coffers, such as acts of misconduct and corruption. With regard to reckless management acts that cause harm to society, their processing and sanctions are not effective, given factors such as: excessive delay in applying sanctions; punitive inefficiency; the high protection of the mandate and the removal of society, the direct victim of damages, of the trial. Still, there is no legal provision for the sanctioning of guilty conduct whose victims are different from the Administration or public coffers. In reaction to this diagnosis, the present research traces its critique of the legal instruments of liability, as well as identifies the need for more comprehensive, effective, efficient and immediate application of criminal responsibility standardization of political agents.

Keywords: Liability. Mayor. Mandate.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM: Associação Brasileira dos Municípios

CA: *Cour d'Appel*

Cass. Crim.: *Cour de Cassation Chambre Criminal*

CF: Constituição Federal

CGCT: *Code Général des Collectivités Territoriales*

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

DL: Decreto-Lei

DOM-TOM: *Départements d'Outre-Mer e Territoires d'Outre-Mer*

IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal

INSEE: *Institut National de la Statistique et des Études Économiques*

LIA: Lei de Improbidade Administrativa

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

REsp: Recurso Especial

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1: REPRESENTAÇÃO, MANDATO E RESPONSABILIDADE	16
1.1 Concepções de Representação	18
1.2 A relação Representante-Representado e as Teorias do Mandato.....	23
1.3 Controle do mandato e as formas de responsabilidade.....	28
1.3.1 Responsabilidade Política	29
1.3.2 Responsabilidade Administrativa	35
1.3.3 Responsabilidade Civil	37
1.3.4 Responsabilidade Penal.....	39
CAPÍTULO 2: A RESPONSABILIZAÇÃO NA FRANÇA	43
2.1 Organização político-administrativa na França	44
2.2 Organização judiciária na França	49
2.3 A penalização da vida política e o Dossiê do Sangue Contaminado.....	52
2.4 A evolução da legislação francesa à luz da Responsabilidade Penal.	56
CAPÍTULO 3: ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO	64
3.1 Estrutura política municipal no Brasil	65
3.2 Legislação brasileira e a responsabilização do prefeito.....	72
3.3 Perspectivas para a Responsabilização no Brasil	81
CONCLUSÃO.....	86
REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa interpretar as formas de responsabilização de agentes políticos sob a ótica do controle do mandato político. O estudo encontra espaço nos painéis de discussão do Direito Eleitoral no país e se reveste de originalidade pela escassez de estudos específicos tratando da responsabilização do prefeito pela violação de um dever de cuidado ou segurança. Assim, o fator de propulsão que motivou a pesquisa foi a perspectiva de desbravar os meandros de um tema pouco abordado e de notável relevância na pauta de debates do cenário político atual.

No Brasil a cada dia torna-se mais comum a ocorrência de eventos danosos à sociedade por decorrência de um ato imprudente de seu representante local, impactando áreas da saúde e segurança pública e até mesmo do meio ambiente. A violação de um dever de cuidado atribuído ao prefeito pode ser verificada, dentre as várias atribuições do cargo, na omissão regulamentadora; na ausência de uma fiscalização; na aprovação ou rejeição de políticas públicas sem a devida atenção ou em qualquer outro ato de gestão desprovido da análise das consequências sociais da tomada de decisão.

Assim, este ato de gestão marcado por imprudência, ainda que formalmente não apresente ilicitude, pode causar graves consequências para o convívio social, e população atingida diretamente por este descaso, se vê diante de um corpo político inatingível e tendente a repetir seus atos em face da impunidade.

Para uma leitura mais direcionada do tema abordado por este trabalho, faz-se mister esclarecer que, embora o ordenamento jurídico brasileiro contemple uma série de obrigações para os prefeitos, algumas condutas aparentam passar ilesas de sanções, sob a ótica da responsabilidade na representação política.

À guisa de exemplificação, verifica-se que atos de improbidade administrativa e de corrupção possuem papel de destaque na legislação pátria, sendo amplamente debatidos e regulamentados, enquanto atos de gestão – realizados no exercício da função – marcados por imprudência, negligência ou violação de um dever de cuidado ou segurança seguem à margem da normatização no Brasil, abrindo caminho para uma eventual impunidade de prefeitos.

Deste modo, o desenvolvimento desta monografia será focado na regulamentação da responsabilidade do prefeito quando sua atuação tiver como resultado a violação de um dever de cuidado, mesmo que seu ato de gestão tenha se dado nos limites do mandato ou, ainda, sem vícios aparentes conforme a legislação vigente. Em outras palavras, pretende-se demonstrar que

diante de um dano à população, ainda que o ato do executivo seja considerado formalmente legal, é necessário que o ordenamento preveja um meio viável de atribuição de responsabilidade aos prefeitos, quando demonstrada a inobservância de um dever de cuidado em sua gestão.

De um modo geral, o prefeito possui grande margem de impunidade para tomada de decisões, pois seus atos de gestão são apenas parcialmente responsabilizáveis. Com isso pretende-se dizer que a legislação brasileira seleciona as condutas do prefeito que serão sancionadas com rigor pelo ordenamento jurídico, deixando lacunas convenientes para atos de gestão imprudentes.

Com uma proteção derivada do mandato político e sem previsão de responsabilidade para certos atos de gestão imprudentes, os danos à sociedade que resultem destas condutas tendem a ser repetidos, uma vez que o agente político dará atenção prioritária aos atos sancionáveis. Ainda, os danos sofridos serão suportados pela população sem que esta possa se manifestar em controle ao mandato concedido ao representante, posto que apenas na oportunidade de uma nova eleição poderá exercer este controle. A punição que deriva da sanção por rejeição nas eleições, no entanto, não afasta o político causador do dano da vida política, seja pela presença própria em outro cargo de tomada de decisões ou pelo resultado de sua influência na ingerência da política.

Diante do cenário narrado, questiona-se: o ordenamento jurídico brasileiro, à luz do controle do mandato, responsabiliza de forma adequada o chefe do poder executivo municipal pelos atos de gestão?

A hipótese básica da qual se parte o presente estudo é negativa. Ou seja, a responsabilização prevista no ordenamento jurídico brasileiro não se mostra adequada, pois apresenta lacunas quanto à violação do dever de cuidado ou segurança, inviabilizando o pleno controle do mandato do representante local.

O interesse pelo tema, sendo a autora entusiasta do direito público, é a demonstração de que diversas consequências prejudiciais aos direitos dos cidadãos brasileiros poderiam ser evitadas – ou ao menos mitigadas – se houvesse o implemento de medidas efetivas para a responsabilização de políticos, viabilizando o controle do mandato político pela sociedade-vítima.

Ressalta-se o fato de que o estudo do ordenamento jurídico francês, realizado durante intercâmbio na Universidade de Grenoble-Alpes, na França, especialmente na cadeira de “Direito da Vida Política” teve grande peso para verificar que a responsabilização penal de

chefes do executivo local é tratada em diversos painéis de discussão, enquanto no Brasil o tema sequer é levado a debate.

Deste modo, identifica-se que a população brasileira tem convivido com condutas lesivas a direitos básicos e fundamentais por não ter meios para afastar da representação política o agente causador do dano de forma imediata e eficiente. Com isso, conclui-se que há uma crise de controle dos mandatários, que não mais consegue suprir os anseios da população.

A atualidade do tema fica clara uma vez que a busca por formas mais efetivas de aplicação do direito no plano prático tem sido cada vez mais comum.

A complexidade dos temas da atuação dos chefes do executivo municipal fica a cada dia maior, de forma que suas consequências devem ser analisadas na mesma medida de sofisticação. Por outro lado, questões relacionadas à efetividade da responsabilização dos políticos por suas atuações culposas ainda restam não respondidas pela legislação brasileira.

Tendo em vista a existência destas lacunas, a discussão deste tema apresenta-se crucial para que não haja disparidade no tratamento dos danos gerados na tomada de decisões por prefeitos, sem privilegiar a Administração pública em detrimento da sociedade-vítima.

A originalidade do estudo reside na demonstração, pela análise da legislação brasileira vigente, bem como pela comparação ao ordenamento jurídico francês, de que não há dispositivos específicos sobre o tema no Brasil. Deste modo, atualmente uma responsabilização adequada, como apresenta-se ser a penal, seria ou inexistente ou interpretada por analogia à responsabilidade política constitucional ou pela improbidade administrativa.

Ademais, são escassas as obras e artigos sobre controle do mandato dos chefes do executivo quando violam dever de cuidado ou segurança no exercício da função, de modo que o debate aqui apresentado poderá influir positivamente para o estudo político nos painéis de Direito Eleitoral do país.

A estratégia metodológica adotada para discussão da problemática a que o trabalho se dedica inicia-se com a busca, em primeiro plano, por conceitos fundamentais a partir da leitura de autores com notabilidade e reconhecimento na área, para que, uma vez sedimentadas essas definições, pudesse ser desenvolvida a análise mais profunda e abrangente do tema. Assim, o método de abordagem utilizado será o hipotético-dedutivo.

O tipo de pesquisa para alcançar os objetivos geral e específicos será a pesquisa bibliográfica, valendo-se para tanto de procedimentos como fichamentos, resumos e comparações entre autores e textos legais.

Por fim, cumpre mencionar que o caminho teórico adotado no tocante à representação política e à teoria dos mandatos será conforme os ensinamentos do autor e jurista Orides Mezzaroba, renomado nesta área do Direito.

O objetivo geral desta monografia está na verificação de uma forma de responsabilização que permita dar à população maior controle do mandato político conferido ao prefeito eleito, quando aquela sofrer danos pela conduta imprudente deste. A forma de responsabilidade buscada deve atender aos anseios da sociedade no tocante à efetividade punitiva; à reparação de danos; à celeridade e imediatidade de sanção em relação ao mandato e, principalmente, à prevenção à repetição da conduta por outros agentes, evitando a recorrência danosa.

No tocante aos objetivos específicos do trabalho, o primeiro passo trata-se de fazer uma revisão bibliográfica acerca dos conceitos de representação, das teorias do mandato e de seus meios de controle e dos conceitos de responsabilidade política, administrativa, civil e penal.

Em seguida, imperioso apresentar o ordenamento jurídico francês, o qual será o paradigma para este trabalho. Desta forma, visa-se demonstrar sua organização político-administrativa e estrutura judiciária, a fim de assimilar quem são suas figuras políticas do poder executivo e como se dá o julgamento de suas condutas. Nesta linha de raciocínio, importante destrinchar o caso do “Dossiê do Sangue Contaminado” e suas consequências para o tratamento da reponsabilidade de agentes políticos na França, verificando para tanto a evolução legislativa no contexto da criação da Lei Fauchon, a qual vige hodiernamente e se encarrega de dispor acerca dos critérios necessários para atribuição de responsabilidade penal aos chefes de poder executivo local.

Na sequência, cumpre discorrer acerca do sistema político brasileiro, do funcionamento das eleições municipais e das incumbências do chefe do executivo municipal eleito. Deste modo, viabiliza-se elencar os meios de responsabilização positivados na legislação pátria, passando por todos as formas de responsabilidade classificadas pela doutrina e verificando a aplicação de suas sanções. Com isso, será possível atestar a existência de lacunas no ordenamento jurídico brasileiro quanto à problemática apresentada no trabalho.

Posteriormente, objetiva-se aplicar argumentos do ordenamento jurídico francês ao caso brasileiro, estabelecendo uma perspectiva de correspondência da solução estrangeira ao sistema jurídico nacional, a partir da adaptação às particularidades das normatizações pátrias.

Finalmente, ao analisar todo exposto, o último objetivo específico dedica-se a propor possível debate acerca da responsabilização dos demais agentes políticos eleitos, sempre considerando a necessidade de fornecimento de um meio adequado de controle do mandato político pela população eleitora.

A fim de atingir todos os objetivos específicos elencados – e a longo prazo o objetivo geral – a monografia é dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo, com abordagem conceitual e doutrinária, visa atinar os fundamentos por trás da atuação do agente político em questão. Assim, primeiramente cumpre esclarecer o papel do prefeito no governo municipal, apresentando sua importância para democracia local e elencando suas principais atribuições. Em seguida, considerando a ampla atuação do prefeito, delimita-se o estudo quanto aos atos de gestão, priorizando o dever de cuidado e segurança que lhe é imposto. Em seguida, após a delimitação do tema, estudam-se as acepções de representação, em especial da representação política e as teorias sobre o mandato político. O encerramento do capítulo se dá com a subdivisão desta seção para apresentação das quatro formas de responsabilidade: política, administrativa, civil e penal.

No segundo capítulo a análise do estudo se concentra no ordenamento jurídico francês, visando o estabelecimento de um paradigma através da assimilação de um caso prático, conhecido como “Dossiê do Sangue Contaminado”, bem como suas repercussões na jurisprudência francesa dos anos 90 e na evolução legislativa iniciada neste período. Para melhor compreensão do sistema jurídico francês, serão abordadas suas particularidades em matéria de organização político-administrativa territorial, com destaque para a figura do chefe do poder executivo local.

Já o terceiro capítulo visa, a partir do paradigma estabelecido, investigar a responsabilização dos prefeitos no Brasil. Nesta senda, o estudo se direciona para a organização política brasileira, a fim de conceber as atribuições do prefeito, bem como seu papel enquanto representante municipal eleito. A partir da compreensão de seu papel enquanto representante eleito, torna-se possível uma melhor apreensão da forma de atribuição de responsabilidade para este agente político nos moldes atuais, realizando-se para tanto uma verificação dos dispositivos da legislação pátria.

Em síntese, a hipótese básica deste estudo compreende a demonstração de que o ordenamento jurídico brasileiro apresenta lacunas quanto à forma de responsabilização do chefe do executivo municipal pela violação do dever de cuidado ou segurança em seus atos de gestão, fato que inviabiliza o pleno controle do mandato do representante local.

CAPÍTULO 1: REPRESENTAÇÃO, MANDATO E RESPONSABILIDADE

Inicialmente, cumpre destacar que o trabalho se debruça sobre o estudo da responsabilização do chefe do executivo municipal, representante local eleito detentor de mandato. Em virtude da delimitação acerca do sujeito do estudo, cabe discorrer sobre a concepção de agente político para doutrina.

Nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2000 p. 71), agentes políticos são “os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais.”

Assim, são incluídos nessa categoria os Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, como também os da Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, e representantes diplomáticos (DI PIETRO, 2017 p. 732)

Celso Antônio Bandeira de Mello (1994 p. 123) adota um conceito mais restrito, pelo qual são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os Vereadores.

“Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado.”
(MELLO, 1994 p. 123)

Di Pietro (2017 p. 733) ainda destaca que, para fins de atribuição de responsabilidade política, o rol de agentes políticos corresponde aos sujeitos elencados nos artigos 29-A, 52, 102 e 105 da Constituição Federal de 1988¹.

¹ Arts. 29-A, §§ 2º e 3º, CF (Prefeito e Presidente da Câmara Municipal);
Art. 52, I CF (Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes de responsabilidade conexos com aqueles);
Art. 52, II CF (Ministros do STF, Membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União);
Art. 102, I CF (Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, membros dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas e chefes de missão diplomática);
Art. 105, I, “a” CF (Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, membros dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais); e
Art. 108, I, “a” CF (juízes federais, inclusive os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, e os membros do Ministério Público da União);

Tendo em vista que o agente político que será estudado no presente trabalho será o Prefeito, chefe do executivo municipal e dirigente supremo da Prefeitura, cujas atribuições são governamentais e administrativas, preleciona Hely Lopes Meirelles em sua obra “Direito Municipal Brasileiro”:

No desempenho do cargo, em que é investido por eleição, não fica hierarquizado a qualquer autoridade, órgão ou poder estadual ou federal, só se sujeitando ao controle da Câmara, segundo as normas específicas da Administração local, e às leis gerais do Estado-membro e da União. Exerce suas funções com plena liberdade, nos limites da competência funcional e nos limites da autonomia municipal (MEIRELLES, 2008 pp. 725-726)

Diante da breve exposição em torno da figura do representante local, evidencia-se que o estudo da Representação, bem como de suas várias acepções, é fundamental para o presente trabalho, na medida em que políticos eleitos têm objetivos, interesses e valores próprios, são detentores de informações exclusivas e tomam decisões que os cidadãos eleitores não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo (MANIN, et al., 2006 p. 106).

Sob o ponto de vista do mandato político, as eleições importam na seleção, pelos eleitores, de boas políticas ou políticos que sustentam determinadas propostas políticas. As propostas dos candidatos e programas políticos dos partidos, uma vez que escolhidos pelos eleitores, devem ser efetivados pelo novo governo (MANIN, et al., 2006 p. 105). Forma-se, neste momento, uma relação entre representante e representado. Os direitos e deveres do primeiro elemento deste binômio em relação ao segundo variam na doutrina, de modo que a compreensão das teorias acerca do mandato são cruciais para o objeto deste estudo.

Quando se trata de Política², emprega-se o termo mandato no que concerne ao alcance dos poderes políticos envolvidos nesse liame representativo entre mandante e mandatário. Os modelos de mandato, segundo os estudiosos da política, serão apresentados nos limites teóricos do estudo paralelos à experiência histórico-representativa (MEZZAROBÀ, 2018 p. 80).

A responsabilidade do representante, por sua vez, está presente em mais de uma esfera do direito, a fim de tutelar sua atuação e garantir o ideal cumprimento do mandato que lhe é

Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp. 733-734

² Política: no significado clássico do termo, o adjetivo originado de pólis (politikós), significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social. O termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada “Política”, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo. Cf. BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998 p. 954

conferido. Nesse sentido, faz-se mister a apresentação das quatro formas de responsabilização presentes no ordenamento brasileiro, destacando as principais diferenças entre si.

O enfoque dado neste ponto visa demonstrar as carências ou benefícios de cada forma de responsabilidade para as condutas do prefeito, buscando detectar eventual lacuna legislativa ou, ainda, possível ineficácia de ordem prática.

1.1 CONCEPÇÕES DE REPRESENTAÇÃO

Para iniciar os estudos acerca da representação e de suas variadas acepções para o Direito, deve-se ter em mente o desenvolvimento histórico das instituições políticas associadas, bem como as mudanças correspondentes no pensamento interpretativo sobre aquelas instituições (PITKIN, 2006 p. 21).

Em um primeiro momento, remete-se ao surgimento da expressão na cultura ocidental, tanto pelo vocábulo *representatio* quanto pela expressão verbal *representare*. Em ambos os casos, as palavras seguem o sentido de tornar presente algo que, na verdade, encontra-se mediatizado, comportando também o sentido de reprodução do objeto dado (MEZZAROBA, 2018 pp. 19-20).

A ideia de representação em Direito, no século XII, aparece documentada em duas facetas. A primeira, parte da ideia de que uma Sociedade civil³ possa pleitear um direito, e para fazê-lo vale-se de personalidade fictícia. A segunda, aparece quando a Sociedade civil, para que possa ser parte em juízo, possua um procurador que lhe represente, de modo que através deste se faça presente (MEZZAROBA, 2018 pp. 21-22).

O termo representação no Direito possui aplicações diferentes nos ramos privado e público. Ao tratar de representação no Direito privado, pretende-se dizer representação contratual, convencionada entre representante e representado em acordo, por mandato ou comissão. É o que se encontra disposto no Código Civil, nos artigos 653⁴ e seguintes (MEZZAROBA, 2018 p. 23).

³ Sociedade civil: Em sua acepção original, Sociedade civil (*societas civilis*) contrapõe-se a "sociedade natural" (*societas naturalis*), sendo sinônimo de "sociedade política" e, portanto, de "Estado". Na linguagem atual, Sociedade Civil e Estado se contrapõe (à luz da acepção marxista de Sociedade civil), uma vez que a Sociedade Civil se move mais rapidamente do que o Estado. Com isso, a solução das crises que ameaçam a sobrevivência de um Estado deve ser encontrada na Sociedade civil a formação de novas fontes de legitimidade e, portanto, novas áreas de consenso. Se exalta, portanto, a volta à Sociedade civil em momentos de ruptura, assim como os jusnaturalistas exaltavam o retorno ao Estado de natureza. Cf. BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Univeridade de Brasília, 1998 pp. 1206-1211.

⁴ Art. 653, CC: Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.

Já no Direito público, a figura de representação se expande para um conceito de regime representativo de governo, no qual o Povo⁵ escolhe livremente seus representantes através de processo eleitoral. O representante passa a exercer o Poder⁶ em nome do Povo (MEZZARROBA, 2018 p. 24).

Com efeito, a razão da representação política estaria na possibilidade de controle do Poder do Estado por aqueles que não poderiam exercê-lo pessoalmente. Desta forma, a representação política pode ser definida como mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle regular entre governados e governantes (COTTA, 1991 p. 1102).

Para Bobbio (1998 p. 1102), os principais significados de representação política, enquanto ação, seriam os de “substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou de alguma coisa; evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa; personificar”. O autor propõe uma divisão do termo em dois significados:

- a) significados que se referem a uma dimensão da ação, — o representar é uma ação segundo determinados cânones de comportamento;
 - b) significados que levam a uma dimensão de reprodução de prioridades ou peculiaridades existenciais; representar é possuir certas características que espelham ou evocam as dos sujeitos ou objetos representados.
- (BOBBIO, et al., 1998 p. 1102)

A representação política, nesse sentido, teve como responsável pela consolidação do termo o teórico político Thomas Hobbes, em sua obra *Leviatã*, de 1651. (MEZZARROBA, 2018 p. 29). No entanto, a concepção hobbesiana de representação se mostra fortemente vinculada ao conceito de Autoridade.

Segundo Hobbes (1983 p. 58), a Autoridade detém o direito de praticar qualquer ação, e feito por autoridade, significa sempre por comissão ou licença daquele a quem pertence o direito.

⁵ Povo: A acepção mais recente de Povo coincide com uma visão política nacional, a mesma que identifica Estado com a nação e, portanto, dá maior valor a tudo o que compõe a realidade nacional. É, portanto, um sujeito de vida política. Cf. BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Univeridade de Brasília, 1998 p. 897.

⁶ Poder: Em sentido amplo, designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Em sentido especificamente social, a amplitude conceitual pode ir desde a capacidade geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem. Quando estudado na política, Weber trata do Poder a partir de um fundamento de legitimidade, podendo se apresentar sob três tipos puros: Poder legal, quando extrai sua legitimidade da dos ordenamentos jurídicos da sociedade moderna; Poder tradicional, cujo fundamento é a crença no Poder que “desde sempre” existiu; e Poder carismático, fundado na dedicação afetiva do chefe enquanto líder. Mais recentemente, Talcott Parsons define Poder – especificamente Poder político – como “capacidade geral de assegurar o cumprimento das obrigações pertinentes dentro de um sistema de organização coletiva em que as obrigações são legitimadas pela sua coexistência aos fins coletivos e portanto podem ser impostas com sanções negativas, qualquer que seja o agente social que as aplicar”. Cf. BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Univeridade de Brasília, 1998 pp. 933-941.

No *Leviatã*, Hobbes (1983 p. 58) conceitua a representação considerando os aspectos formais da agência legal, especialmente em termos de autorização. Para o autor (HOBBS, 1983 p. 58), o representante é aquele que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria. Desta feita, a representação pode ser “limitada”, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sob restrições particulares, ou pode ser “ilimitada”, sendo que o último tipo dá lugar à soberania.

Hobbes (1983 p. 57) apresenta originalmente em sua obra distinções internas aos elementos da relação de representante-representado. A primeira distinção é entre pessoas naturais e pessoas artificiais, de modo que aquela possui ações próprias, enquanto esta depende de representação de suas ações e palavras por outrem. O pacto original⁷ entre as partes destacadas, na definição hobbesiana de representação, é o meio para vincular o indivíduo ao Poder constituído, com base no princípio da autorização e da delegação de poderes (MEZZARROBA, 2018 p. 68).

“Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com o outro, que determinado homem, ou assembleia de homens, deve receber da maior parte o direito de apresentar a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu representante; todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todas as ações e julgamentos daquele homem, ou assembleia de homens, como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens.” (p. 61)

Como destaca Campilongo (1988 p. 15), a autora Hanna Pitkin conceitua a representação política como um ordenamento público e institucionalizado, ao passo que envolve muitas pessoas e grupos, operando em complexidade dos ordenamentos sociais de larga escala. Desse modo, é a própria estrutura do sistema como um todo que identifica a representação e não propriamente ação individual exercida por um participante.

Convém, neste momento, contextualizar a representação política em um processo evolutivo, bem como das mudanças ocorridas para as demais instituições políticas do sistema político (BOBBIO, et al., 1998 pp. 1101-1102).

Uma vez no campo da política, a significação da representação aparece quando contraposto o regime político representativo aos regimes absolutistas e autocráticos, os quais

⁷ Perspectiva contratualista. O pacto social, ou o pacto original, institui a autoridade; parte dele é a representação que, moralmente, fundamentaria o exercício do poder pelo governante-representante, que age livremente. Cf. MEZZARROBA, Orídes. *Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral*. Florianópolis: Qualis Editora, 2018, p. 69.

não permitiam meios de manifestação popular, ou ao regime de Democracia⁸ direta, onde supostamente não haveria distinção entre governantes e governados (MEZZARROBA, 2018 p. 26).

O final do século XVIII foi marcado por prolongadas lutas políticas e institucionais, as quais se estenderam ao século XIX, especialmente em relação ao sufrágio; à divisão em distritos e à proporcionalidade; aos partidos políticos e aos interesses e políticas; à relação entre as funções legislativas e executivas e às instituições legislativas e executivas (PITKIN, 2006 p. 30).

O modelo representativo de governo passou, em cada cultura, por um processo diverso de desenvolvimento. Nos Estados europeus, por exemplo, este processo teve como marco histórico de origem a Revolução Francesa de 1789. A influência iluminista neste cenário é considerada como fator de destaque no processo revolucionário francês, na persecução da liberdade⁹, igualdade e fraternidade entre os homens (MEZZARROBA, 2018 p. 47).

Neste contexto, o abade Emmanuel Joseph Sieyès¹⁰ (*Qu'est-ce que le Tiers État?*, 1789, *apud* MIRANDA, 2018, p.35) faz uso da representação política para defender um governo exercido por procuradores do Povo. Para isso, em sua teoria passa a distinguir a vontade comum real daquilo a que chama a vontade comum representativa. O caráter representativo desta forma de vontade fica evidente, uma vez que esta é considerada como porção da grande vontade comum nacional. Portanto, não se trata de uma vontade ilimitada, de modo que os delegados agem não por direito próprio, mas por direito de outrem. (MIRANDA, 2018 p. 35)

⁸ Democracia é o regime político que estabelece a igualdade perante a lei, resguarda os direitos individuais e sociais e assegura o Poder soberano à Nação. As democracias contemporâneas garantem a livre participação da Sociedade de forma individual ou coletiva nas decisões políticas. Cf. MEZZARROBA, Orides. *Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral*. Florianópolis: Qualis Editora, 2018, p. 69.

⁹ Liberdade é definida como o estado de ser livre ou de não estar sob o controle de outrem. Já fraternidade é definida como solidariedade enquanto sentimento vigente em um grupo social. Ambos, somados à igualdade, são os corolários da Revolução Francesa de 1789. Cf. MEZZARROBA, Orides. *Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral*. Florianópolis: Qualis Editora, 2018, p. 41.

¹⁰ A obra de Sieyès "*Qu'est-ce que le Tiers État?*" visa resolver uma problemática quanto à desproporcionalidade na votação da época. Na organização dos Estados Gerais, o voto era contado por Estado (sendo o primeiro e segundo, respectivamente, o Clero e a Nobreza) e, com isso, o Terceiro Estado acabava sempre vencido nas decisões políticas, mesmo sendo mais numeroso em termos quantitativos. Desta feita, Sieyès propõe a votação por cabeça, de modo que todo indivíduo que preenchesse os requisitos para ser eleitor teria o direito de se fazer representar. Sobre esses requisitos, destaca-se que o teórico francês se baseava no princípio da contribuição fiscal. Diante dessa concepção censitária, o pensamento de Sieyès beneficiava a burguesia em ascensão. Cf. MEZZARROBA, Orides. *Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral*. Florianópolis: Qualis Editora, 2018, pp. 49-50.

Hanna Fenichel Pitkin (2006 p. 34) discorre em sua obra acerca da representação na América, ao dizer que representação era claramente representação de pessoas, e os interesses tornaram-se um mal inevitável, que deveria ser domesticado por um governo bem construído.

As instituições políticas em cada um desses momentos pelos séculos e revoluções foram fatores significantes para compreensão da interpretação da representação.

Atualmente, pela ótica do sufrágio universal, Bobbio (1998 pp. 1104-1105) discorre que a “Representação política pode definir-se como uma representação eletiva”, partindo do pressuposto de que as eleições sejam competitivas e que ofereçam um mínimo de garantias de liberdade. Assim, segundo o autor (BOBBIO, et al., 1998 pp. 1104-1105), as eleições devem ser interpretadas como juízo de escolha sobre pessoas, bem como sobre programas e atos políticos, ressaltando o aspecto de preferência entre as proposições apresentadas.

Sob este enfoque, a escolha poderá recair sobre aspectos pessoais dos representantes, bem como sobre a determinação prévia das decisões políticas, em uma espécie de estipulação de compromissos vinculantes entre candidatos e eleitores (BOBBIO, et al., 1998 p. 1105). Outro caso ainda, está na escolha sobre ação posterior de controle, de modo que seu efeito deriva da responsabilização, tópico que será tratado adiante, ao final deste capítulo.

A argumentação de Hannah Arendt (1998) acerca da questão da representação sob a ótica das revoluções do século XVIII segue o viés de uma decisão sobre a dignidade do próprio domínio político.

A autora (ARENDR, 1998) trata da participação democrática direta como ponto principal para compreender a realidade prática da representação, vez que o Povo se vê diante de duas alternativas: afundar-se na entrega da liberdade pública ou preservar o espírito de resistência diante de qualquer governo eleito, o que chama de “poder reserva de revolução”.

A partir dessa análise é possível verificar-se que da relação representante-representado surgem dois dilemas: um sobre o mandato e a independência; e outro acerca da relação entre a representação e a própria democracia (PITKIN, 2006 p. 30).

Diante das considerações anteriores relativas ao conceito de representação, imperioso uma incursão sobre o exame das possibilidades e do alcance da relação que se estabelece entre representantes e representados, a partir dos diferentes enfoques que tratam o assunto no domínio teórico das Teorias do Mandato (MEZZARROBA, 2018 p. 78).

1.2 A RELAÇÃO REPRESENTANTE-REPRESENTADO E AS TEORIAS DO MANDATO

Compreende-se que a relação de representação pressupõe duplicidade de sujeitos, ou seja, um que representa e um que é representado. Entretanto, uma tarefa árdua se impõe: precisar quais as relações que existem entre o representante e o representado (MEZZARROBA, 2018 p. 79). A questão principal, em síntese, é identificar o fundamento desta ligação.

A análise deve levar em conta uma série de aspectos, tais como a fidelidade do representante às características peculiares do representado ou a possibilidade de que, no uso de sua liberdade discricionária, o representante tome decisões que atribui aos representados, a partir de seus próprios critérios” (MEZZARROBA, 2018 p. 79).

Ainda, quanto ao conteúdo da representação, a discussão deverá compreender suas formas de interpretação. A primeira tendo como objeto os interesses gerais do representado; já a segunda, por outro lado, os interesses particulares, como os de determinada categoria profissional (MEZZARROBA, 2018 p. 79).

No entendimento de Jorge Miranda (2018 p. 36), a representação política implica consideração unitária do povo e realização de fins e interesses públicos. Assim, as pessoas nela investidas representam toda a coletividade e não apenas quem as tenha elegido.

É justamente o elemento volitivo presente na eleição que permite, então, falar em mandato, ao passo que “são os eleitores que, escolhendo este e não aquele candidato, aderindo a este e não àquele programa, constituindo esta e não aquela maioria de governo, dinamizam a competência constitucional dos órgãos e dão sentido à atividade dos seus titulares” (MIRANDA, 2018 p. 37)

Primeiramente, cumpre diferenciar “Representação” de “Mandato”, institutos jurídicos que caminham juntos, porém não devem ser confundidos. O conceito de representação já foi abordado anteriormente, impõe-se, portanto, apresentar o significado de Mandato.

Mandatum é o termo latino para: mandado, ordem, comissão, instrução, incumbência, que por sua vez deriva de *manus dare*. Sendo assim, tem-se por mandato a autorização para que uma pessoa exerça determinados atos em nome daquela que lhe deu.” (MEZZARROBA, 2018 p. 24).

O mandato possui, no ordenamento jurídico ocidental, uma natureza jurídica contratual, ou seja, é um acordo de vontades. Evidencia-se o compromisso direto entre mandante e mandatário na defesa dos interesses daquele (MEZZARROBA, 2018 pp. 24-25).

Assim como a representação possui diferentes significados no direito público e no direito privado, o mesmo se aplica ao mandato. Apesar da presença do elemento volitivo no mandato político – e, portanto, de direito público – a representação se mostra como necessária, imposta por lei. Não há sequer efetiva transferência de poderes, mas tão somente a titularidade periódica de competências constitucionalmente previstas (MIRANDA, 2018 p. 37).

O estudo acerca do mandato, no contexto democrático e considerando a persecução do interesse comum e da vontade de um povo, depara-se com um ponto crucial e de grande polêmica (PITKIN, 2006 p. 30): um representante eleito, sabendo que este deverá agir em nome dos representados, exercerá seu mandato com qual nível de independência?

Segundo Bobbio (1998 pp. 933-941), os poderes do representante podem consistir em delegação ou em relação fiduciária. Caso seja delegado, o representante acaba sendo um porta-voz, de modo que seu mandato seria restrito e passível de revogação *ad nutum*. Sendo o representante um fiduciário, este faz uso de seu discernimento pessoal, possuindo maior poder de ação em relação aos seus representados, sem qualquer vínculo mandatício (MEZZARROBA, 2018 p. 79).

Châtelet (1990 p. 90), por sua vez, entende que a representação deve ser dissociada das “tentações” da democracia direta, pois esta levaria à desordem e à impotência. O pensador francês igualmente não se afilia à concepção de mandato que limite o poder do representante à aprovação dos mandantes. Assim, o autor, na sua obra “História das Ideias Políticas”, preconiza o mandato geral ao eleito, acreditando ser o caminho para que participe utilmente da elaboração da vontade nacional (CHÂTELET, et al., 1990).

Edmund Burke também se apresenta como porta-voz teórico na defesa da independência do representante em seu mandato. Em seu “Discurso aos eleitores de Bristol”, em 1774, Burke (2012, p.97-101) combinou uma concepção de “foco” da representação com uma concepção de “estilo” da representação.

A representação, no que concerne ao foco, pode ser local ou nacional. Ressalta-se que os focos podem ser diversos diante do grande processo de diferenciação social e política. Já no que concerne ao estilo da representação, o comportamento dos representantes poderia ser livre ou imperativo. Sendo livre, o representante age conforme sua própria consciência; sendo imperativo, suas ações devem se dar de acordo com as instruções de seus eleitores (CAMPILONGO, 1988 p. 13).

Os estilos de representação, no âmbito da teoria de Burke, não devem se resumir à relação eleito-eleitor, na medida em que outros sujeitos políticos se mostram igualmente

relevantes, dentre eles: partidos políticos, grupos de pressão, a burocracia estatal e demais forças sociais não inseridos no Legislativo ou no Executivo (CAMPILONGO, 1988 p. 14).

A ideia de separar os tipos de representação, feita por Burke enquanto estilos, se repete na doutrina para o mandato a ela correspondente. Osvaldo Ferreira Melo (1978 p. 78), em sua obra “Dicionário de Direito Político”, apresenta três entendimentos para o termo “mandato”, sendo eles: imperativo, político e representativo.

Mandato:

Imperativo: processo político através do qual os eleitores conferem aos eleitos poderes condicionados, ou seja, sujeitando os atos de representação do mandatário à vontade do mandante, com relação a questões partidárias, de representação regional e outras.

Político:

1. delegação de uma parte do eleitorado a um candidato, através de um partido político, para o exercício de funções representativas;

2. Período que dura essa delegação.

Representativo: Processo político que permite a representatividade da vontade da nação através dos eleitos para, em período certo, exercerem determinadas funções. São características do mandato representativo a irrevogabilidade e a generalidade. (MELO, 1978 p. 78)

No entendimento de Orides Mezzaroba (2018 p. 80), a classificação do mandato se dá a partir do mandato político, para então dividi-lo em três modelos distintos: mandato imperativo ou representação delegada; mandato representativo ou representação virtual e mandato partidário.

Segundo esta divisão, o mandato imperativo se apresenta como o que possui maior vinculação aos representados. O representante, neste caso, desempenha o limitado papel de sucedâneo imediato do representado, sujeito à aprovação prévia de suas atividades (MEZZAROBA, 2018 p. 80). O vínculo do mandatário com os interesses de seus mandantes resta expresso nos limites daquele mandato político concedido por uma circunscrição eleitoral. Nesse sentido, é a circunscrição quem será representada e não o Povo como Nação¹¹, podendo ser o mandato cancelado caso os eleitores da circunscrição assim o desejarem (MEZZAROBA, 2018 p. 81).

Para Mezzaroba (2018 p. 82), no mandato imperativo o pressuposto teórico é o de que a Soberania¹² está espalhada em cada indivíduo que compõe a Sociedade civil. Nesta senda,

¹¹ Nação: termo atribuído à ideia de grupo enquanto comunidade política ligado à ideologia de um determinado tipo de Estado. A função da ideia de Nação é a de criar e manter um comportamento de fidelidade dos cidadãos em relação ao Estado. Cf. BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998 pp. 795-797.

¹² Soberania: em sentido lato, indica o poder de mando de última instância. É a racionalização jurídica do poder político, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito. Para Bodin, a Soberania está unicamente no "poder de fazer e de anular as leis", na medida em que suas ordens se configuram como a força de coesão capaz de manter unida toda a sociedade. Hobbes por outro lado foca o

cada cidadão, enquanto titular de uma parcela da Soberania, exercerá o seu direito ao escolher o seu representante. E o eleito, na outra ponta desta relação, se vincula completamente aos interesses do eleitor, sob o risco de ter o mandato revogado caso este seja descumprido. Em suma, no modelo imperativo objetiva-se assegurar a influência e participação dos representados nas decisões políticas.

No contexto de um modelo de governo representativo, como é o que observa atualmente, quando decorridas as eleições ocorre o deslocamento da Soberania para o órgão representativo. Os representantes passam a expressar a vontade da própria Nação, de modo que ficam invioláveis no exercício de suas prerrogativas (MEZZARROBA, 2018 p. 85).

Manuel Fernandes Tomás explica o supramencionado deslocamento da soberania em seu discurso:

“O direito que tem a nação quando elege seus representantes é o direito que compete a cada um dos cidadãos individualmente, mas não é o exercício da Soberania, porque não legisla, não executa as leis, não julga, não administra. O exercício de direitos de soberania nunca pode estar coletivamente na Nação; ela elege os seus representantes para exercitarem a Soberania, pois que ela a não pode exercitar por si coletivamente; portanto, não podemos chamar ato de Soberania ao direito que compete a cada um dos cidadãos para nomear os seus representantes. (1821, pp. 1849-1850, *apud* MIRANDA, 2018, p. 43)”

Desta feita, o modelo representativo de mandato transforma o representante em agente de sua vontade, sem restrição de atuação à circunscrição que o elegeu, mas supostamente aos interesses gerais da Sociedade. Nos ensinamentos de Mezzaroba (2018 p. 86), apreende-se que o mandato representativo passa a funcionar conforme o princípio da substituição política.

O último modelo, o mandato partidário, surge diante na nova concepção de Democracia Partidária diante de um Sistema de partidos¹³, valorizando a participação destes como órgão de representação. Para tratar deste modelo mandatício, o autor (2018 pp. 87-88) apresenta os ensinamentos de Kelsen, nos quais têm-se os partidos políticos e seus programas como protagonistas das eleições, e não os indivíduos que postulam cargos eletivos.

conceito na esfera executiva, sendo o poder coagente o único meio adequado para se fazer obedecer. Já Rousseau trata da Soberania em paralelo ao poder legislativo à luz do conceito de vontade geral, estando o soberano limitado a criação de leis gerais e abstratas. Por fim, Locke afirma ser o legislativo o poder supremo da sociedade, cabendo ao soberano os poderes executivo, federativo e, em casos de exceção, o poder arbitrário. Cf. BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998 pp. 1179-1181.

¹³ Sistema de partidos: modelo de interação entre organizações eleitorais significativas e genuínas, próprias dos Governos representativos, nos quais tais sistemas cumprem predominantemente (bem ou mal) a função de fornecer as bases de uma autoridade eficaz e de definir as escolhas que podem ser decididas pelos procedimentos eleitorais Cf. BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998 p. 1168).

A importância dos Partidos¹⁴ na vida pública fica evidente neste modelo mandatício. Por esta forma de representação partidária, o mandato verdadeiramente seria conferido aos partidos (MIRANDA, 2018 pp. 50-51). Deste modo, os eleitos sujeitam-se às diretrizes do Partido Político, instituto chamado de Fidelidade partidária¹⁵. Ou seja, a representação política assume caráter bivalente, pelo qual os titulares de cargos eletivos devem obediência aos Partidos, sob pena de serem substituídos (MIRANDA, 2018 p. 52).

Bobbio (1998 p. 1105) apresenta a participação dos partidos na representação política em duas sequências: 1) eleitores-partidos-representantes individuais; 2) eleitores-representantes individuais-partidos.

Pela primeira sequência, a relação primária é desenvolvida pela imagem partidária apresentada ao eleitorado, de modo que o controle será exercido sobre esta. Os indivíduos eleitos desempenhariam função meramente executiva dos programas do Partido. Já a segunda sequência, ainda que o partido não constitua o canal representativo com o eleitorado, seu papel em relação ao representante eleito persiste, devendo este prestação de contas de suas ações para aquele (BOBBIO, et al., 1998 p. 1105).

Diante desta análise, infere-se que o fenômeno da representação política deve ser olhado a partir de suas diversas relações de representação, reciprocamente independentes (BOBBIO, et al., 1998 p. 1105).

Na medida em que a complexidade das sociedades hodiernas aumenta, verifica-se que as relações de representação perdem congruência. Obter identidade das posições dos representantes com a dos eleitores torna-se uma tarefa árdua diante de uma série de obstáculos, tais como: distância entre o eleitorado e seus representantes; burocratização dos partidos políticos; manipulação de informações e, o objeto principal deste estudo, a ausência de controle dos mandatários (CAMPILONGO, 1988 p. 34).

¹⁴ A palavra “Partido” apresenta curiosa contradição conceitual, uma vez que “Partido” quer dizer o mesmo que parte ou fração de um todo; e, contudo, é da essência dessa “parte” o aspirar a dominar toda a vida do Estado. Por outro lado, se o partido deixa de ser apenas “parte” e se transforma no “todo” corre o perigo de se converter em uma forma de despotismo. Portanto, apesar de o cidadão ter a tendência de pensar no “seu” partido, ou seja, dentro de um só partido, a função política do partido só faz sentido através do pensamento “por partes”. Ou seja, todo partido carece de outro para encontrar um equilíbrio, sob pena de recairmos nos perigos do partido único. Sobre o tema, ver: MIRANDA, Jorge. *Direito Eleitoral*. Coimbra: Edições Almedina, 2018, pp. 47-48.

¹⁵ Fidelidade partidária: definida como o compromisso assumido pelos representantes eleitos para o Legislativo ou para o Executivo, em defender e acatar os princípios programáticos de seu partido e das resoluções democraticamente aprovadas em convenções partidárias. A Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal propôs a instituição da fidelidade partidária no Brasil, normatização que foi remetida para os estatutos dos partidos políticos, como previsto no art. 17, § 1º CF/88. Cf. MEZZAROBA, Orides. *Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral*. Florianópolis: Qualis Editora, 2018, pp. 103-104.

1.3 CONTROLE DO MANDATO E AS FORMAS DE RESPONSABILIDADE

Os representantes, ainda que no exercício do mandato, podem possuir interesses próprios diversos do interesse público. Assim, enquanto tomadores de decisões, os políticos podem valer-se de suas motivações individuais, ainda que na execução de políticas escolhidas pelos eleitores, para efetivá-las por meio de desvios do mandato: Ou ainda, podem ser obedientes ao mandato, mesmo sabendo que sua implementação não trará os melhores resultados para os eleitores (MANIN, et al. 2006 p. 116), ou pior ainda, causar efetivamente danos à população.

Os eleitores, diante dessas situações, podem não gostar de governantes que traem suas promessas, mas não punirão os políticos que beneficiam os eleitores mediante desvios do mandato (MANIN, et al. 2006 p. 116). Desse modo, não é apenas o desvio de mandato que deve ter meios de controle pela população ou de modo institucional.

A problemática se engrandece ao pensar nas hipóteses em que o representante, revestido de legitimidade pelo mandato, supostamente a serviço do interesse público, toma decisões danosas à sociedade, ou deixa de agir na defesa da segurança desta.

Como veremos no presente estudo, embora existam várias formas de responsabilização dos atos dos representantes, especialmente do chefe do executivo municipal, faltam mecanismos institucionais para forçar os políticos empossados a serem fiéis a suas plataformas, de modo que os eleitores somente poderiam sancionar desvios dos mandatos depois de experimentarem seus efeitos (MANIN, et al. 2006 p. 118).

Verifica-se, portanto, o potencial danoso desta lacuna no exercício de um mandato, tornando-se fundamental a assunção de responsabilidade pelo representante a fim de evitar que a sociedade sofra com as consequências de seus atos, em especial no que toca ao dever de cuidado e segurança perante o Povo.

Ante o exposto, questiona-se quais são os meios de controle do mandato que o ordenamento jurídico prevê para combater impunidades, bem como para instigar preocupação no agente político a respeito do comprometimento com as promessas realizadas perante os eleitores, pensando inclusive como mecanismo de investimento para avaliação de desempenho do mandato visando a eleições futuras.

Segundo Canotilho (2012, p. 292, *apud* MIRANDA, 2018 p. 53), tanto ou mais importantes que os procedimentos eleitorais legitimadores são os procedimentos constitucionais deslegitimadores.

Com isso, estabelece-se a importância do controle do mandato como meio fornecido à Sociedade para atingir a deslegitimação de um mandato que uma vez já fora atribuído ao agente político quando este distorcer, distanciar ou fugir do interesse comum. Assim, a discussão acerca do controle do mandato pelo estudo das formas de atribuição de responsabilidade ao representante mostra-se crucial ao presente trabalho acadêmico

Após o levantamento das diversas definições de representação política, bem como do estudo das teorias do mandato e de sua aplicação nos governos representativos, depreende-se que estes se mostram sensíveis à aprovação popular, ainda que intermediados por outros sujeitos políticos, como as instituições partidárias.

Com efeito, no estudo da representação política urge compreender quão efetivas são as instituições e os processos de controle da representação política para evitar a total desconexão entre eleitos e eleitores (LAVALLE, et al., 2006 p. 57). E como consequência, mais importante ainda, prevenir a ocorrência de prejuízos suportados pelo povo em decorrência desta desconexão.

A discussão ganha relevância diante da transformação ou, em perspectiva mais pessimista, de eventual crise da representação política, preocupação trazida por Lavallo e Manin.

Infere-se, portanto, a necessidade de instituições que aumentem a transparência da responsabilidade dos representantes, como instrumento facilitador para os cidadãos recompensarem ou punirem os responsáveis (LAVALLE, et al., 2006 pp. 72-73).

Visando compreender as formas de controle do mandato que se apresentam à luz da reponsabilidade dos representantes perante os representados, faz-se necessária a apresentação dos conceitos fundamentais da responsabilidade em suas quatro formas: política; administrativa; civil e penal.

A verificação doutrinária dos conceitos permitirá a identificação das diferenças entre cada instituto no que concerne às consequências geradas ao político responsabilizado.

1.3.1 Responsabilidade Política

Oswaldo Ferreira Melo (1978 p. 113), define responsabilidade política como “obrigação disciplinada nos sistemas constitucionais mais avançados de o detentor do poder político prestar contas do exercício de suas funções”.

Para Éric Buge (2018 p. 219), a responsabilidade política é uma parte essencial da teoria constitucional contemporânea porque deve garantir a limitação, controle e revogabilidade dos detentores do poder político.

O autor define a responsabilidade política como "um mecanismo legal para atribuir valor a um canal governamental¹⁶" (BUGE, 2018 p. 219), pelo qual se viabiliza pôr fim às funções de um líder político em caso de quebra de confiança por parte dos representados ou do partido .

Desta feita, implica-se a obrigação de os governantes responderem ao corpo legislativo sobre os atos realizados no exercício das suas funções, de acordo com um processo especial determinado pela Constituição (BUGE, 2018 p. 219).

No entanto, Olivier Beaud (1999, p. 120) ensina que a responsabilidade política é geral, e seu desencadeamento não pressupõe uma falta em particular. Por outro lado, o governante será politicamente responsável por todas as pessoas e serviços sob sua autoridade, ou seja, a responsabilidade política absorve a responsabilidade dos membros do gabinete do representante, por exemplo, do gabinete do prefeito (BUGE, 2018 p. 219).

Pitkin (2006 p. 35), por sua vez, compreende que primeiro o governo representativo deve ser responsivo, priorizando as respostas à sociedade, para depois efetivamente atender os desejos dos representados.

O estudo realizado pela autora complementa-se com os ensinamentos¹⁷ de Heinz Eulau e Paul D. Karps acerca da responsividade, a qual possui como elementos: *policy responsiveness*, que trata da conexão entre as preferências dos eleitores e a atuação dos eleitos com a formação de políticas públicas; *service responsiveness*, que representa toda sorte de favores, benesses e tráfico de influências captados em benefício de indivíduos ou grupos particulares; *allocation responsiveness*, pelo qual se alocam verbas para beneficiar redutos eleitorais, como a defesa de serviços públicos; e *symbolic responsiveness*, uma relação mais psicológica, onde a resposta simbólica ao público conquista um suporte difuso que lhe confere liberdade de ação e reserva de credibilidade a ser desfrutada no futuro (EULAU, KARPS, 1977 CAMPILONGO, 1988, p. 35).

¹⁶ Original: *La responsabilité politique est définie comme un mécanisme juridique d'affectation de valeur à une conduit gouvernementale.*

¹⁷ Heinz Eulau e Paul D. Karps descreveram os componentes da responsividade em seu artigo "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness", publicado pela Washington University em 1977.

A representação política, segundo Miranda (2018 p. 53), implica a responsabilidade política na medida em que o representante eleito sujeita-se a um juízo de mérito sobre os seus atos e atividades por parte dos representados, sob pena de ser substituído por atos destes.

O autor classifica as formas de responsabilidade política dividindo-as em difusa e institucional. Pela responsabilidade difusa, considera-se que os membros dos poderes executivo e legislativo e, por via indireta, os ministros, representam todo o povo. Assim, devem responder perante todo o povo; e não apenas quem neles tenha votado (MIRANDA, 2018 p. 53). O exercício da responsabilidade difusa se dá através:

- a) da publicidade dos atos dos órgãos representativos, em especial das leis;
 - b) da crítica dos cidadãos no exercício das liberdades fundamentais, o que pressupõe o direito de eles serem esclarecidos objetivamente sobre os atos do Estado e demais entidades públicas e de serem informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos;
 - c) das eleições no final dos mandatos, maxime através de não reeleição ou não recondução ou da não eleição de candidatos que apareçam identificados com os titulares cessantes;
 - d) de eleições para outros órgãos com significado político relevante.
- (MIRANDA, 2018 p. 54)

Como se pode verificar, a própria eleição se mostra como forma de manifestação popular atribuidora de responsabilidade, na medida em que o povo reelege os seus representantes cujo comportamento aprova e rejeita aqueles que deram lugar a queixas.

A publicidade ganha nova repercussão através do relevante papel social que comporta a imprensa, pela qual o povo conhece como agem os seus representantes (MIRANDA, 2018 p. 54). Desse modo, o exercício da responsabilidade difusa se perfectibiliza nas urnas.

Já a responsabilidade política institucional configura-se a partir da fiscalização no interior do sistema de órgãos de poder. Sua consequência, se efetivada, pode se dar com a demissão ou a cessação de funções (MIRANDA, 2018 p. 53).

Destaca-se o papel assumido pelos partidos no processo eleitoral, de acordo com os estudos de Bobbio (1998 p. 55), pois estes demonstram-se como elaboradores de programas políticos e encarregados da organização da gestão política.

A competição entre as organizações partidárias pela conquista ou pela conservação das posições governamentais resulta na definição dos sujeitos da representação política e da responsabilidade política.

Nesse sentido, destaca-se a responsabilização dos representantes e de controle do mandato pelo instituto da Fidelidade partidária, que engloba duas perspectivas distintas, segundo Mezzaroba (2006 p. 104): “uma voltada especificamente à troca de legenda, restrita

aos membros do Poder Legislativo; e a outra voltada exclusivamente aos atos de desobediência das decisões aprovadas em convenções partidárias”.

Com isso, o representante se vê obrigado a assumir a responsabilidade de justificar todos os seus atos e ações praticados em decorrência do seu mandato de representação política. O compromisso com este instituto, todavia, depende de uma democracia intrapartidária bem desenvolvida, de sólida formação da vontade partidária (MEZZARROBA, 2006 pp. 104-105).

A responsabilidade política atrelada à fidelidade partidária se aproxima dos propósitos da modalidade de mandato denominada partidário, apresentado anteriormente, tendo em vista que o mandato deixa de estar vinculado ao representante para ficar sob a tutela do partido (MEZZARROBA, 2006 p. 105).

Ainda, ressalta-se a necessidade de alternâncias de poderes como fator da responsabilidade política, manifestando-se através de poderes e direitos da Oposição¹⁸ no exercício coletivo ou em comum daquelas liberdades fundamentais. É justamente a oposição que individualiza os sistemas políticos pluralistas, no qual a minoria, não eleita, deve assumir a fiscalização pública dos atos dos governantes que representariam a maioria dos votos (MIRANDA, 2018 p. 55).

A função de controle político da representação da oposição também aparece nos ensinamentos de Pitkin (2006 pp. 43-44), ao afirmar que a “única função exclusiva e infungível da representação política democrática é aquela de controle político assegurado pela presença, no organismo representativo, de uma maioria e de uma oposição eleitas em bases competitivas”.

Por fim, após elucidações conceituais da responsabilidade política, cumpre compreender quais são os instrumentos para alcançá-la, seja através do próprio corpo legislativo, seja pelos próprios representados.

No Brasil, que adota o presidencialismo como sistema de governo, o meio mais extremo de responsabilização é o *impeachment*, medida de destituição pelo Congresso Nacional do chefe do executivo federal, como consequência da prática de um crime de responsabilidade

¹⁸ Oposição: é um agente dos cidadãos porque quer ganhar o cargo e, para tanto, necessita antecipar julgamentos retrospectivos que os eleitores farão sobre os representantes. Antecipando esses julgamentos, a oposição tem incentivos para informar (verdadeiramente ou não) os eleitores sobre o desempenho dos governantes. Não obstante, a oposição pode não visualizar nenhuma chance de vitória e fazer alguma outra coisa em vez de monitorar o governo. E pode ou não ter recursos para fazê-lo. Em contraposição, uma oposição que sempre se opõe não é mais confiável para os eleitores do que o governo. Se cada vez que o governo diz uma coisa, a oposição defende que é falso, os eleitores não estão de modo algum mais bem informados. Cf. MANIN, Bernard et al. *Eleições e Representação*. Lua Nova, n. 67, São Paulo, 2006, pp. 128-132.

pelo Presidente¹⁹ (BONAVIDES, 2000 pp. 406-407). Sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro consta do artigo 86²⁰ da Constituição Federal.

Enquanto o *impeachment* é um instrumento constitucional voltado para a figura do presidente, o Decreto-Lei 201/67, disciplina os crimes de responsabilidade dos agentes políticos municipais, prefeitos e vereadores, prevendo a cassação ou perda do mandato como consequências da condenação judicial passada em julgado (PEREIRA NETO, 2007). Suas disposições serão objeto de estudo do terceiro capítulo deste trabalho.

São sanções legais para as infrações político-administrativa a cassação do mandato e a extinção do mandato. Aquela resulta da deliberação punitiva da Câmara diante de sua infração político-administrativa, enquanto esta resulta de ato ou fato desconstitutivo da investidura, independente da manifestação do plenário (MEIRELLES, 2008 pp. 807-808).

Já em governos parlamentaristas, existe a figura da moção de desconfiança e a moção de censura, medidas pelas quais o Parlamento se insurge contra o Primeiro-Ministro, forçando-o a abandonar as suas funções. A primeira visa “reforçar a posição política do Governo no conjunto da vida pública, através de um refrescamento da legitimidade do executivo”, enquanto a segunda objetiva destituir o Governo face o seu afastamento perante às questões de interesse coletivo (COUTINHO, 2013, pp. 8109-8112).

Ainda, ressalta-se a existência, em alguns países, de instrumentos concedidos aos eleitores, como é o caso do *recall* nos Estados Unidos e na Venezuela, que consiste na votação popular pela continuidade ou não do mandatário no cargo; e do *Abberufungsrecht*, forma de revogação coletiva presente em alguns ordenamentos da Suíça, pela qual cassa-se o mandato de toda uma assembleia (BONAVIDES, 2000 pp. 377-379).

¹⁹ O impeachment é retratado como instrumento político realizado por um processo de “formas” criminais, ainda que não seja um procedimento penal “estrito”. Seu manejo, repressivo e *a posteriori*, é difícil, lento e de quase nenhuma aplicação. Sobre o tema, ver: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 2000, pp. 407.

²⁰ Art. 86, CF: Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

É possível inferir que a responsabilidade política está intimamente ligada ao conceito de mandato que a ela é correspondente para efetividade prática. Ou seja, considerando-se o mandato como imperativo, caberia ao representante a responsabilidade política direta para com os representados, entregando-lhes meios efetivos para controle do mandato atribuído. No entanto, o único meio efetivo que dispõem os representados é através do voto em eleições futuras, quando deixarão de reeleger ou apoiar o antigo eleito. Todavia, este mecanismo de controle mandatício não é ideal, porque é somente viabilizado em momento posterior ao dano sofrido pela Sociedade. Ou seja, serve mais de represália do que instrumento de responsabilidade.

Quanto à representação diante de um mandato representativo, com o deslocamento da soberania para os órgãos representativos, a Sociedade perde força na atribuição de responsabilidade aos representantes que porventura se desviem do interesse considerado como geral.

Por fim, os outros meios para atribuição de responsabilidade política, a exemplo da responsabilidade institucional e do mandato partidário, igualmente dependem de uma ação dos outros sujeitos políticos que circundam a relação representante-representado, como os partidos políticos e a oposição, afastando a intervenção dos representados, os quais são os reais impactados por eventuais ações danosas dos representantes eleitos.

Em outras palavras, as consequências previstas institucionalmente, tais como a substituição no interior do partido ou a cassação de mandato do eleito mostram-se sujeitas a interesses *interna corporis* e nem sempre alcançam a finalidade almejada pela sociedade prejudicada. Ademais, a discussão não deve ser focalizada meramente no desvio de mandato para responsabilização do agente político, mas sobretudo na dimensão dos efeitos danosos que podem decorrer de uma execução negligenciada do mandato, que ignore o interesse da sociedade.

Finalmente, para além da esfera política, os eleitores precisam ter alguns instrumentos institucionais para recompensar e castigar os governos pelos resultados que geraram em âmbitos distintos (MANIN, et al. 2006 p.132).

Assim, passa-se à análise das demais formas de responsabilidade para os representantes.

1.3.2 Responsabilidade Administrativa

A autora francesa Hafilda Belrhali (2017 p. 64) ensina, no que concerne a responsabilidade política e a administrativa, que a primeira torna possível derrubar um governo que não mais desfrute da maioria parlamentar; já a segunda, possui característica compensatória. Ou seja, a responsabilidade administrativa apenas teria o condão de declarar o Estado ou outra pessoa jurídica responsável, sem que isso tenha a consequência de questionar os indivíduos.

Compreende-se que um ato administrativo ilegal pode ter culpa atribuída à Administração, sendo responsável a pessoa jurídica. Já os atos administrativos legais, sem defeitos formais, não seriam necessariamente passíveis de atribuição de culpa ou responsabilidade. É nesse ponto que Belrhali (2017 p. 190) destaca a viabilidade de assunção de uma responsabilidade *sans faute*²¹.

Progressivamente, a jurisprudência administrativa admitiu que para certos tipos de atos jurídicos sem vícios formais, porém cujas consequências configuraram danos específicos para certos cidadãos, trata-se de uma responsabilidade *sans faute*, ou seja, literalmente sem “falha” (BELRHALI, 2017 p. 190). A autora aponta que atualmente, à luz dessa interpretação, quase todos os atos jurídicos envolvem responsabilidade, salvo em virtude de casos em que haja proibição expressa por texto constitucional.

Hely Lopes Meirelles (2008 p. 806) considera que o termo mais adequado seria responsabilidade “político-administrativa”, a qual é resultado da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato.

Segundo o autor, ao tratar do chefe do executivo municipal, essa responsabilidade “deriva de infrações político-administrativas apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador” (MEIRELLES, 2008 p. 806).

Como administrador, [o prefeito eleito], pode cometer irregularidades simplesmente administrativas, que não lhe acarretam sanções pessoais; como governante, pode

²¹*Faute*: A tradução literal do termo para “culpa” pode gerar algumas incongruências, especialmente se aproximado de uma noção de ilicitude. A melhor aceção do termo reside na tradução para a expressão “falha, falta, descuido”. Destaca-se que próprio conceito de *faute* se divide em dois elementos: objetivo e subjetivo, sendo o primeiro o dever violado e o segundo a imputabilidade do agente. Assim, a responsabilidade *sans faute*, a qual é excepcional, se aproxima da reponsabilidade objetiva, sendo necessário o nexo de causalidade entre uma ação ou omissão e cujo dano prevalece, sem ter que provar uma falha (mesmo que exista). Cf. PONTIER, Jean-Marie. *La Responsabilité Administrative*. 2017, pp. 13-15

incidir em infrações político-administrativas, que conduzem à sanção punitiva da perda do cargo, através da cassação do mandato.
(MEIRELLES, 2008 p. 806)

O agente político, enquanto espécie do gênero “agente público”, responderá administrativamente quando incorrer na prática do ato de improbidade, ou quando dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (DI PIETRO, 2017 p. 1082). No entanto por gozarem de prerrogativas especiais protetivas do exercício do mandato, cabem algumas ressalvas aos agentes políticos (DI PIETRO, 2017 p. 1083).

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), prevê quatro modalidades de atos de improbidade, que correspondem aos atos: a) que importam enriquecimento ilícito; b) que causam prejuízo ao erário; c) que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; d) que atentam contra os princípios da Administração Pública (DI PIETRO, 2017 p. 1088).

Cada modalidade descrita anteriormente encontra previsão na Lei de Improbidade Administrativa, respectivamente, nos artigos 9, 10, 10-A e 11, os quais serão abordados no terceiro capítulo com mais detalhes.

Segundo Di Pietro (2017 p. 1088), o ato de improbidade pode corresponder a um ato administrativo, a uma omissão ou a uma conduta, desde que “praticado no exercício de função pública, considerada a expressão em seu sentido mais amplo, de modo que abranja as três funções do Estado”.

No que diz respeito às sanções, as quais são graduais conforme a gravidade da infração, um aspecto relevante está na possibilidade de aplicação cumulativa das penas previstas no artigo 12 da LIA. A justificativa para tanto reside no fato de que o ato de improbidade pode afetar valores de natureza diversa, o que torna “perfeitamente aceitável que algumas ou todas as penalidades sejam aplicadas concomitantemente” (DI PIETRO, 2017 p. 1095).

A Lei de Improbidade Administrativa, embora seja abrangente, especialmente na hipótese referente aos princípios, os quais podem alcançar infinidade de atos de improbidade (DI PIETRO, 2017 p. 1090), para que haja correto enquadramento, exige-se a presença de culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Com efeito, “dos dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, dolosa ou culposa” (DI PIETRO, 2017 pp. 1092-1093).

De relevo ressaltar, dentro da problemática do presente estudo, que o agente político, em especial o chefe do poder executivo municipal, poderá tomar decisões causadoras de danos, sem que a conduta seja configurada como ato de improbidade.

Isto porque os impactos sofridos pela sociedade podem decorrer da violação de um dever de cuidado e segurança na execução de um serviço público ou de uma política pública, sem, contudo, o dano alcançar a Administração Pública ou o erário, nem mesmo configurar ato de corrupção.

Considerando que a violação de um dever de cuidado pode derivar de uma omissão ou conduta culposa, a tentativa de invocar o ferimento a princípios da administração para enquadramento na lei resultaria em fracasso, tendo em vista que, apesar de sua larga abrangência, a modalidade culposa não é prevista para esta espécie normativa.

Nesse cenário, é válido concluir-se que a responsabilidade administrativa não seria a solução mais adequada na forma prevista atualmente pelo ordenamento jurídico brasileiro, por se tratar de uma lei especial com limitações ao enquadramento de condutas culposas, resultado da imprudência do prefeito na violação de um dever de cuidado ou segurança.

1.3.3 Responsabilidade Civil

Nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017 p. 831), a responsabilidade civil é de ordem patrimonial e decorre do artigo 186²² do Código Civil, o qual, aliado à regra do artigo 927²³ do mesmo diploma, consagra a regra de que todo aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo. Em análise dos dispositivos legais, verifica-se a exigência dos seguintes requisitos:

1. Ação ou omissão antijurídica;
 2. Culpa ou dolo; com relação a este elemento, às vezes de difícil comprovação, a lei admite alguns casos de responsabilidade objetiva(sem culpa) e também de culpa presumida; uma e outra constituem exceções à regra geral de responsabilidade subjetiva, somente sendo cabíveis diante de norma legal expressa;
 3. Relação de causalidade entre a ação ou omissão e o dano verificado;
 4. Ocorrência de um dano material ou moral.
- (DI PIETRO, 2017 p. 831)

²² Art. 186, CC. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

²³ Art. 927, CC: Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, é obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem"

Ao tratar de agentes políticos, Di Pietro (2017 p. 831) aponta a necessidade de se distinguir duas hipóteses: quando o dano é causado ao Estado; e quando o dano é causado a terceiros. Em ambos os casos, o Estado passa a assumir responsabilidade, conforme determinado na Constituição Federal em seu artigo 37, § 6º²⁴. A autora (DI PIETRO, 2017 p. 833) ensina que o Estado responderá objetivamente, ou seja, independentemente de culpa ou dolo, mas ficará com o direito de regresso contra o agente que causou o dano, desde que este tenha agido com culpa ou dolo.

Apesar de tratar-se de reparação de dano, o aspecto administrativo se mostra presente, uma vez que cabe à Administração o reconhecimento, desde logo de sua responsabilidade, bem como de concordância entre as partes quanto ao valor da indenização (DI PIETRO, 2017 p. 833).

Aquele que tenha sofrido o dano poderá pleitear a sua reparação na esfera judicial, mediante ação proposta contra a pessoa jurídica causadora do dano. Diante da procedência da ação, e da proposição de ação regressiva, vê-se presente a responsabilidade pessoal do agente político causador do dano (DI PIETRO, 2017 p. 833).

No entanto, no terceiro capítulo trataremos de como esta responsabilidade civil pessoal pode ser amenizada, diante da margem de falibilidade existente quando das ações de chefes do executivo na tomada de decisões, desde que incorra em erro imbuído de boa-fé (MEIRELLES, 2008 pp. 808-809).

Segundo Hely Lopes Meirelles (2008 pp. 808-809), desde que o chefe do executivo erre “sem abuso de poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo, não fica sujeito à responsabilização civil”, ou seja, mesmo que cause danos patrimoniais a terceiros, não há que se falar em responsabilidade civil.

O motivo para a flexibilização da responsabilidade para o chefe do executivo, segundo o autor (MEIRELLES, 2008 p. 809), é o fato de que “no desempenho de suas atribuições de governo, [os agentes políticos] defrontam-se a todo momento com situações novas e circunstâncias imprevistas, que exigem pronta solução”, de modo que são obrigados a tomar decisões ainda que na ausência ou na obscuridade da lei.

Diante dessa amenização na aplicação da responsabilidade civil para o chefe do executivo municipal, é possível interpretar que essa forma de responsabilidade possui pouca

²⁴ Art. 37, § 6º, CF: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

chance de aplicação, quiçá até uma proteção excessiva, não se mostrando como a mais adequada para atribuição de responsabilidade a estes agentes políticos.

1.3.4 Responsabilidade Penal

Diferentemente das responsabilidades administrativa e civil, a responsabilidade penal tem uma função punitiva (BELRHALI, 2017 p. 57).

Existe, portanto, uma complementaridade entre a responsabilidade que designa um culpado e a responsabilidade administrativa ou civil que designa uma pessoa responsável (BELRHALI, 2017 p. 57).

“Diferente desta responsabilidade de natureza política é, conquanto com ela imbricada a responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos quando estejam em causa os chamados crimes de responsabilidade” (MIRANDA, 2018 p. 53).

No entanto, de um ponto de vista processual, ao tratar de um agente político, surge a questão da competência do juiz penal e da relação entre a responsabilidade penal dos agentes e a responsabilidade administrativa das pessoas públicas (BELRHALI, 2017 p. 57).

No que concerne à abrangência da responsabilidade, nota-se outra diferença entre a responsabilidade política e a penal, uma vez que a primeira é geral e ampliada para todas as pessoas e serviços sob a autoridade do representante, como já visto anteriormente; e a penal é específica, na medida que se caracteriza uma falta em particular, e pessoal, se limitando ao próprio representante (BUGE, 2018 p. 219).

A responsabilidade penal diverge da política, ainda, na medida em que esta não é fundamentalmente outra coisa senão um processo de intenções, sejam ou não essas intenções traduzidas em ação; enquanto aquela apenas diz respeito a fatos que já ocorreram (BUGE, 2018 p. 219).

Nos ensinamentos de Buge (2018 p. 219), verifica-se que a responsabilidade penal é limitada pelo princípio da legalidade das infrações e penalidades, considerando o fato ocorrido, sem amarras do cargo. Assim, enquanto a responsabilidade política regula a atuação do representante no exercício do mandato, pela responsabilidade penal permite-se discutir a possibilidade de impor uma sanção àqueles que já não estão no cargo²⁵ (BUGE, 2018 p. 219).

²⁵ Vale ressaltar uma exceção à regra quanto à responsabilização política ao período de mandato, ocorrida no caso Collor, que marca o direito brasileiro sendo o primeiro *impeachment* do primeiro presidente civil eleito pelo voto direto depois da democratização, sob acusação de corrupção. No caso, o Senado, em decisão

Para alguns doutrinadores, se o que se busca é a mera adequação entre a orientação política dos governantes e a representação nacional, não faria sentido sancionar os governantes que não estão mais no cargo. Sob este argumento, buscam ampliar o escopo da responsabilidade penal para preservar sua natureza política e impedir que ex-prefeitos, por exemplo, sejam penalizados por atos que deveriam ter sido apreciados no exercício do mandato. (BUGE, 2018 p. 219).

Todavia, o objetivo que se busca com a responsabilidade penal não é o de mera adequação política, mas sim de assunção de responsabilidade pessoal por inobservância de um dever decorrente do cargo, cuja atuação tenha potencial danoso à sociedade, independentemente da conformidade com o mandato em si.

A penalização, enquanto atribuição de responsabilidade a políticos, foi mitigada ao longo dos anos, sob o argumento de que a responsabilidade política teria capacidade de englobar os atos que a responsabilidade penal se prestaria abranger (BUGE, 2018 p. 221). É o que se verifica nos ensinamentos do autor:

A responsabilidade política, entendida neste sentido estrito de responsabilidade, substituiu gradualmente as formas individuais e criminosas de responsabilidade dos membros do governo, por exemplo, através do impeachment ou traição. Essa evolução foi particularmente marcante no Reino Unido, depois na França, durante a Revolução Francesa e sob a Restauração. Passou pela institucionalização dos procedimentos de desconfiança e pela obrigação correlativa do governo de se demitir, e resultou em tornar a responsabilidade do governo no Parlamento o critério definidor do sistema parlamentar. (BUGE, 2018 p. 221).

Contrário à mitigação da penalização, Buge (2018 p. 221) manifesta seu entendimento sobre a inefetividade da responsabilidade política ao dizer que “recentemente, esta forma de responsabilidade parece ter desaparecido”, de modo que não poderia mais abranger os efeitos que seriam alcançados com a responsabilidade penal.

Igualmente, Guy Carcassonne (2003 *apud* BUGE, 2018 p. 221) sintetiza sua crítica ao dizer que "a responsabilidade [política] é conceitualmente admirável, democraticamente adaptada, coletiva e individualmente apenas, em suma, tem todas as qualidades. Sua única falha é que não funciona mais.”

O motivo da mitigação da responsabilidade penal, vislumbrada pelos autores contrários à sua aplicação, seguia a seguinte lógica: “a avaliação de políticas deve ser o único controle político dos representantes e não o julgamento do juiz.” (BUGE, 2018 p. 222).

confirmada pelo STF, cassou os direitos políticos do Collor após sua renúncia. Ver em: MOISÉS, José Álvaro. *Cultura Política, Instituições e Democracia: Lições da experiência brasileira*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2008.

Aliados a este entendimento, os defensores da responsabilidade política sustentavam que os líderes políticos deveriam ser protegidos de todas as formas de assédio judicial para garantia de sua independência e tranquilidade (BUGE, 2018 p. 222).

Percebe-se, portanto, que a mitigação acima comentada serviu como base e fundamento para as imunidades dos agentes políticos quanto à responsabilidade penal, como consta no ordenamento jurídico atualmente, especialmente no tocante aos chefes do executivo, cada qual com suas particularidades. Como veremos no terceiro capítulo, os detentores de funções executivas municipais respondem perante o juiz, porém sob certas condições.

No entanto, cabe ressaltar as hipóteses para as quais o ordenamento brasileiro prevê a atribuição de responsabilidade penal aos chefes do executivo municipal, sendo elas sobre: crime funcional, crime especial, crime comum ou contravenção penal (MEIRELLES, 2008 pp. 796-797). As particularidades de cada crime ou contravenção serão tratados posteriormente.

Cumprindo, ainda, considerar que, para além do aspecto de punição pessoal, ao aproximar esta responsabilidade da esfera penal, surge um caráter que falta às demais formas de responsabilização, especialmente a política: a prevenção. Mais importante do que atribuir responsabilidade após a ocorrência de um dano, é evitar a ocorrência de outros prejuízos semelhantes pelo temor ao risco de punição pessoal (BECCARIA, 2003, p. 92).

Ao aproximar a esfera penal da política, com a ampliação do espectro dessa responsabilidade, é possível que a natureza política da representação seja considerada para as tomadas de decisão do agente político que desvie do mandato ou, ainda, que ignore um dever de cuidado ou de segurança sob a alegação de suposto interesse público em segundo plano, causando com isso um dano à sociedade.

O meio para tanto seria a possibilidade de se impor uma sanção àqueles que já não mais estão no cargo, mas cometeram o ato punível durante o exercício do mandato (BELRHALI, 2017 p. 219). Com isso, atos pelos quais deveriam ter sido politicamente responsáveis, e não o foram por uma imunidade ou proteção do mandato (BELRHALI, 2017 p. 219), ainda poderiam ser analisados para o devido sancionamento, evitando a impunidade.

Diante do exposto neste primeiro capítulo, infere-se que a responsabilidade política carece de carga punitiva, especialmente pela existência de mecanismos protetores de mandato, os quais se repetem nas esferas administrativa e civil. Ademais, a responsabilização imediata apresenta dificuldades de aplicação, pois essas sanções somente acontecem com o trânsito em julgado.

A pessoalidade nestas duas últimas formas de responsabilidade importa para a discussão, uma vez que assunção de responsabilidade pela pessoa jurídica (Estado) é mais recorrente atualmente, tendo em vista seu caráter objetivo. Para que o agente causador de dano – ao Estado ou a terceiros – seja viável é necessário realizar uma análise subjetiva de culpa e dolo, sendo que, a exemplo da responsabilidade administrativa por ato de improbidade, sequer existe modalidade culposa para a atuação que o presente estudo delimitou em sua Introdução.

A responsabilidade penal, por sua vez, embora possua alta carga punitiva pessoal, com aplicação para além do mandato, não apresenta caminhos para sua aplicação imediata atualmente, uma vez que os tipos penais previstos pelo ordenamento não englobam a situação que o presente estudo visa solucionar.

Deste modo, para encontrar uma possível solução para a problemática apresentada, deve-se proceder com a verificação prática desses meios de responsabilização. Para tanto, o estudo se dedicará à pesquisa na legislação estrangeira, mais especificamente à francesa (Capítulo 2), e posteriormente a legislação pátria (Capítulo 3).

Desse modo, pretende-se estabelecer um paralelo entre ambos os ordenamentos jurídicos para identificar a eficiência – ou não – de seus institutos responsabilizadores, abrindo o debate sobre a possibilidade ou necessidade da adoção ou implementação no Brasil da forma de responsabilização utilizada na França.

CAPÍTULO 2: A RESPONSABILIZAÇÃO NA FRANÇA

Para verificação prática da responsabilização do chefe do executivo local e estabelecimento de um paradigma, o presente estudo recorre ao ordenamento jurídico francês, cuja legislação nacional enfrentou um período evolutivo para inclusão da responsabilidade penal para agentes políticos locais.

No entanto, é imprescindível destacar que a França possui um cenário político, administrativo e judiciário diverso do brasileiro, em termos de organização territorial e estrutura legal para acesso à justiça. Cabe, portanto, esclarecer essas diferenças para que o estudo comparativo possa ser realizado sem incorrer em impropriedades conceituais.

Primeiramente, insta compreender as divisões territoriais na França, conhecendo quais são as coletividades territoriais francesas, bem como o próprio modo de descentralização administrativa do poder executivo – e legislativo correspondente – atualmente.

A partir desta análise, verificar-se-á que cada coletividade territorial possui um corpo de autoridades locais distinto, os quais se relacionam na visão macro de administração política do Estado, porém possuem especificidades quanto à forma de representatividade e de desempenho de funções. Caberá, neste ponto, destacar a forma de eleição de cada representante local para melhor entendimento da responsabilidade na legislação francesa.

Quanto à organização da justiça, será abordada a estrutura judiciária da França para uma percepção mais aprofundada dos casos práticos que serão apresentados no estudo. O acesso à justiça e a hierarquia dos institutos judiciários serão pontos cruciais para assimilação das decisões judiciais que repercutiram na evolução legislativa atual.

No tocante aos casos da jurisprudência francesa, o mais emblemático para este estudo foi o precursor da responsabilização penal de agentes políticos, conhecido como “Dossiê do Sangue Contaminado”, alcançando três ministros. A partir de seu entendimento, a análise se desloca para o desenvolvimento desse instituto de responsabilização na decisão judicial de outros casos da jurisprudência, focados agora na figura do chefe do executivo local.

Por fim, diante da erupção de decisões judiciais dos anos 90 acerca da atribuição de responsabilidade penal para chefes do executivo local, será possível perceber a necessidade de uma adaptação legislativa ao cenário francês. Em meio a uma série de leis criadas neste período, destaca-se a importância da Lei Fauchon e suas consequências positivas para a nação francesa.

É por este caminho que a comparação ao ordenamento jurídico francês pretende conduzir o estudo da responsabilização dos chefes do executivo municipal.

2.1 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NA FRANÇA

O estudioso Frank J. Goodnow, em sua obra “*Comparative Administrative Law*”, compara diversos sistemas administrativos locais de modo sintético, motivo pelo qual opta-se por esta abordagem para esclarecer o sistema administrativo francês enquanto estrutura local.

De acordo com as lições do autor (GOODNOW, 2000 p. 266), o sistema francês da administração local é dividido segundo o método continental. Por este método, o trabalho da administração é dividido em central e local. O trabalho administrativo central é atendido nos distritos locais por agentes oficiais, considerados como oficiais centrais, enquanto o trabalho administrativo local é atribuído aos órgãos municipais (TIFINE, 2013).

Tal estrutura administrativa permite maior participação dos ideais locais, os quais em muitos casos são distintos dos representantes da administração central nos distritos locais. Todavia, ressalta-se que os órgãos locais ainda são amplamente sujeitos ao controle dos oficiais centrais (GOODNOW, 2000 p. 266).

A estruturas administrativas francesas levam o nome de coletividades territoriais²⁶, sendo elas: as regiões; os departamentos²⁷; os cantões (*cantons*); os distritos (*arrondissement*²⁸) e as comunas (TIFINE, 2013).

As regiões são as estruturas mais recentes do governo local francês, tornando-se coletividade territorial após a lei de descentralização, em 16 de março de 1986. Os conselheiros regionais elegem o presidente do conselho regional que gerencia o orçamento, dirige o pessoal e lidera a política da região. De acordo com as estatísticas apresentadas em 2018 pelo Instituto

²⁶ As coletividades territoriais são estruturas administrativas francesas, distintas da administração do Estado, que devem se encarregar dos interesses da população de um território específico. O termo “coletividade local”, apesar de utilizado em linguagem cotidiana para definir “coletividade territorial”, não pode ser utilizado para definição de instituto jurídico, uma vez que a expressão deixou de existir na Constituição francesa, restando apenas a nomenclatura “coletividade territorial”. Sobre o assunto, ver: INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques. Définitions. Collectivité territoriale. Disponível em: <<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353>>. Acesso em 23 out. 2019.

²⁷ Os departamentos franceses são todos aqueles administrados pela França, incluindo os departamentos ultramarinos (*départements d'outre-mer* e *territoires d'outre-mer*, ou DOM-TOM), os quais estão espalhados pela América, África, Oceania e Antártica. A França Americana corresponde à Guiana Francesa, Saint-Pierre e Miquelon, Guadalupe e Martinica. A França Africana administra Mayotte e Réunion. A França Oceânica corresponde à Nova Caledônia, Wallis e Futuna e Polinésia Francesa, com seus cinco arquipélagos: Marqueses, Tuamotu, Gambier, Austrais e Société, divididos em Barlavento e Sotavento. Por fim, a França Austral administra Terra Adélia, Kerguelen, ICrozet, Île Amsterdam e Saint Paul.

²⁸ Por *arrondissement*, estudaremos a divisão departamental, e não a municipal. O distrito municipal (*arrondissement municipal*) existe apenas para Paris, Lyon e Marselha. O objetivo da política de descentralização dos serviços administrativos em 1982 era aproximar os governos municipais do cidadão e desconcentrar a gestão dos três maiores municípios sem comprometer sua unidade.

Nacional de Estatística e Estudos Econômicos (INSEE²⁹), existem 13³⁰ regiões na França metropolitana e 5 localizadas no exterior.

Os departamentos são subdivisões das regiões, representando uma coletividade territorial autônoma com um órgão deliberativo e um executivo eleitos e possuem como função principal a de ser uma estrutura administrativa para variados assuntos de interesse central e, ao mesmo tempo, de ser uma corporação local com matérias próprias e particulares (GOODNOW, 2000 p. 272). Cada departamento possui uma estrutura interna composta de um prefeito do departamento; um conselho departamental, cujos membros são nomeados pelo Presidente da República; uma comissão do departamento, composta por membros eleitos pelo conselho departamental; e um conselho geral, composto por um membro de cada cantão do departamento, os quais serão eleitos entre os próprios membros do conselho departamental. (GOODNOW, 2000 pp. 274-277).

Ainda, em nível intermediário³¹ entre departamentos e distritos, destaca-se a existência de uma estrutura de caráter mais judicial e eleitoral do que administrativa, conhecida como cantão (*canton*), os quais servem de estrutura para a eleição dos conselhos departamentais (INSEE, 2018).

Os distritos (*arrondissements*), por sua vez, são subdivisões do departamento (GOODNOW, 2000 p. 283). Cada distrito também possui um subprefeito e um conselho distrital, ambos indicados ou eleitos da mesma maneira que no âmbito do departamento (GOODNOW, 2000 p. 284).

Logo abaixo do distrito e do cantão, encontramos as comunas³², sendo estas as unidades administrativas inferiores, porém com maior nível de identificação popular. Uma comuna pode ser considerada rural ou urbana, porém a lei francesa não apresenta distinção

²⁹ O Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos (INSEE) é um órgão público e independente criado em 1946, cuja principal função é a estatística pública, através da coleta de dados quantitativos sobre a sociedade francesa: economia, demografia, emprego, entre outros.

³⁰ A reforma territorial, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016, redesenha o território metropolitano em 13 regiões: Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Haute Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes. Ver mais em: INSEE RÉFÉRENCES, Publicado em: 27/02/2018, Disponível em: <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3303305?sommaire=3353488#documentation>> Acesso em: 23 out. 2019.

³¹ Desde a redistribuição cantonal ligada às eleições departamentais de março de 2015, o distrito não é mais um agrupamento de cantões, mas de comunas.

³² A comuna é a menor subdivisão administrativa francesa, mas é também a mais antiga, uma vez que sucedeu as cidades e paróquias da Idade Média. Foi instituída em 1789 antes de experimentar um início de autonomia com a lei de 5 de abril de 1884, verdadeira carta comunitária. Sobre o assunto, ver: INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques. Définitions. Commune. Disponível em: <<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1468>>. Acesso em 23 out. 2019.

formal na organização entre as duas (GOODNOW, 2000 p. 285). A comuna também possui um conselho municipal e um chefe do executivo, ou seja, possui seu próprio prefeito. As nomenclaturas são diferentes, em virtude da natureza distinta de suas funções: o prefeito da comuna é chamado de *maire*, enquanto os prefeitos do departamento e do distrito são chamados de *préfet*.

Infere-se, deste modo, que o poder executivo local encontra-se em mais de uma esfera administrativa, possuindo diferenças entre si importantes para o presente estudo, considerando o paralelo que se pretende realizar com a estrutura brasileira. Cabe, portanto, estabelecer a diferenciação entre a figura do prefeito do departamento; do prefeito do distrito, ou subprefeito e do prefeito da comuna (*maire*). Neste momento, serão levadas em consideração a forma de acesso ao cargo, a natureza profissional do cargo e suas funções particulares.

O prefeito do departamento (*préfet*) é uma autoridade local nomeada – e destituída – pelo Presidente da República sob proposta do ministro do Interior (GOODNOW, 2000 p. 272). Sua atuação é dúplice, pois é mesmo tempo de representante do governo central no departamento – quando fica subordinado de todos os ministros dos departamentos centrais de Paris – e chefe executivo da administração puramente local do departamento (GOODNOW, 2000 p. 273). Nesta última função, o *préfet* dirige a execução de todas as obras públicas departamentais, elabora o orçamento departamental e representa o departamento perante os tribunais (GOODNOW, 2000 p. 274). O *préfet* é aconselhado pelo conselho departamental e tem suas ações fiscalizadas pelo conselho geral.

O prefeito do distrito, ou subprefeito, é um agente político de natureza profissional, mas, do mesmo modo que o prefeito do departamento, é nomeado pelo Presidente da República, (GOODNOW, 2000 p. 283). Esta autoridade é considerada como um subordinado do prefeito, cuja utilidade para administração é questionada diante dos demais delegados do prefeito, porém têm sido mantido na estrutura local como meio de “educar os homens para o cargo de prefeito” (GOODNOW, 2000 pp. 283-284). Este agente não terá grande relevância para o tema em questão, posto que não é propriamente um tomador de decisões independentes.

Por fim, o prefeito da comuna (*maire*) é o chefe do executivo local, possuindo mandato próprio³³, o que significa que não comportará novas eleições caso decida renunciar, nem em casos de substituição por morte ou exoneração por decisão judicial. Suas funções enquanto chefe do executivo da comuna são: emitir as ordenanças necessárias para manter a boa ordem,

³³ As eleições municipais são regulamentadas no Código geral das Coletividades Territoriais (*Code général des collectivités territoriales*), nos artigos L2122-1 e seguintes.

a segurança pública e a saúde; nomear seus auxiliares, bem como a maioria dos oficiais comunais; e emitir ordens de aplicação individual e não geral, como exemplo de doação para conceder licenças de construção, remover incômodos e assim por diante (GOODNOW, 2000 pp. 288-289).

Tanto o *maire*, quanto seus suplentes³⁴, são eleitos indiretamente pelos membros do conselho municipal (MONGAILLARD, 2014). O conselho municipal, por sua vez, é eleito por sufrágio universal direto por um período de 6 anos, sendo o número de assentos a serem preenchidos variável de acordo com o tamanho da comuna³⁵ (TIFINE, 2013).

O modelo integrativo de governo das comunas passou por um movimento de complexidade com o desenvolvimento do setor público municipal – através das delegações de serviço público e da associação à atividade privada –, o que tornou necessária a aparência de unidade da prefeitura (*mairie*) e do conselho (BORRAZ, 2000 p. 21). Nesse sentido, as eleições municipais foram parte desse processo complexo de integração, resultando no sistema vigente de listagem fechada, o qual possui critérios variáveis conforme o número³⁶ de habitantes das comunas (TIFINE, 2013).

O modelo de votação aplicável para comunas com mais de 1000 habitantes é um sistema de lista proporcional em dois turnos (TIFINE, 2013):

Desde a lei de 17 de maio de 2013, o sistema de listas, anteriormente reservado às comunas com uma população de 3.500 ou mais, agora se aplica às de 1.000 habitantes. A votação é proporcional, baseada em uma lista fechada, com duas rodadas, sendo a maioria dada à lista que chegou primeiro (seção L260 do Código Eleitoral). As listas devem estar completas, sem modificação da ordem de apresentação.

No primeiro turno, a lista que obtiver a maioria absoluta dos votos expressos receberá um número de assentos igual à metade dos assentos a serem preenchidos. Os outros assentos são alocados à representação proporcional na média mais alta de todas as listas que obtiveram mais de 5% dos votos expressos, de acordo com o número de votos obtidos. No caso de um segundo turno, são permitidas apenas as listas que obtiveram, no primeiro turno, ao menos 10% dos votos expressos. Estas podem ser modificadas, principalmente pela fusão com outras listas. De fato, as listas que obtiveram pelo menos 5% dos votos expressos podem se fundir com uma lista que obteve mais de 10%. A distribuição de assentos é então como no primeiro turno. (VERPEAUX, et al., 2018)³⁷

³⁴ O conselho municipal determina o número de suplentes do prefeito, com restrições de quantidade impostas pelos CGCT, em função do número de membros do conselho e do número de habitantes das comunas.

³⁵ O número de assentos, conforme prevê o CGCT, parte de 7 assentos para as comunas com menos de 100 habitantes, para 69 para as comunas de mais de 300 000 habitantes.

³⁶ Será excluído o caso particular de Paris, Lyon e Marselha, as quais possuem status especial, com votação setorial composta por um distrito em Paris e Lyon e dois distritos em Marselha. Para essas comunidades territoriais com status especial, é uma lista de duas etapas com representação proporcional que se aplica. Cf. TIFINE, Pierre. *Droit administratif français*. Première Partie, Chapitre 3. 2013.

³⁷ Original: *Depuis la loi du 17 mai 2013, le scrutin de liste, jusqu'alors réservé aux communes de 3 500 habitants et plus, s'applique désormais à partir de 1 000 habitants. Le scrutin est proportionnel, de liste, à deux tours avec prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête (art. L260 s. du Code électoral). Les listes doivent être complètes, sans modification de l'ordre de présentation. Au premier tour, la liste qui obtient la*

Já as comunas com menos de 1000 habitantes, o sistema eleitoral aplicável é o plurinominal majoritário de dois turnos (TIFINE, 2013):

As listas podem estar incompletas, ou seja, podem ter menos nomes do que lugares para preencher. A votação pode ser variada e preferencial, o que significa que os eleitores podem não respeitar a ordem de apresentação das listas e votar em candidatos de diferentes listas. Por outro lado, desde a entrada em vigor da lei de 17 de maio de 2013, não é mais possível votar em uma pessoa não inscrita, ou seja, que não declarou sua candidatura, conforme Código Eleitoral, artigo L. 255-4.

É importante notar que os votos são contados individualmente por candidato e não por lista. Para ser eleito no primeiro turno, o candidato deve receber a maioria absoluta dos votos válidos expressos, além de o número de votos dever ser igual a um quarto do número de eleitores inscritos. Um segundo turno é organizado para o restante das vagas a serem preenchidas. Somente os candidatos presentes no primeiro turno podem estar presentes, a menos que o número de candidatos no primeiro turno seja menor que o número de vagas a serem preenchidas, conforme o Código Eleitoral, Artigo L. 255-3. No segundo turno, a maioria relativa é suficiente para ser eleita. No caso de igualdade de votos, hipótese plausível para os municípios menores, o candidato mais velho é eleito (TIFINE, 2013)³⁸.

Por fim, a eleição do *maire* ocorre após as eleições municipais, geralmente após renovação geral do conselho municipal (TIFINE, 2013):

O prefeito é eleito pelo conselho municipal por maioria de votos em três rodadas, os dois primeiros por maioria absoluta, o último por maioria relativa. Em geral, ele é eleito durante a primeira reunião do conselho municipal, que se realiza a partir do direito na primeira sexta-feira e, o mais tardar no domingo após a votação no final da qual o conselho foi eleito na íntegra, conforme CGCT, artigo L. 2121-7. A lei orgânica n.º 2000-294 de 5 de abril de 2000 e a lei n.º 2000-295 de 5 de abril de 2000 limitavam as possibilidades de cumulação dos mandatos eleitorais (TIFINE, 2013)³⁹.

majorité absolue des suffrages exprimés reçoit un nombre de sièges égal à la moitié des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre toutes les listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages exprimés, en fonction du nombre de suffrage obtenus. Lors de l'éventuel second tour, seules les listes ayant obtenu au premier tour au moins 10% des suffrages exprimés sont autorisées à se maintenir. Elles peuvent connaître des modifications, notamment par fusion avec d'autres listes pouvant se maintenir ou fusionner. En effet, les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés peuvent fusionner avec une liste ayant obtenu plus de 10%. La répartition des sièges se fait alors comme lors du premier tour.

³⁸ Original: *Les listes peuvent être incomplètes, c'est-à-dire qu'elles peuvent comporter moins de noms qu'il n'y a de sièges à pourvoir. Le vote peut être panaché et préférentiel, ce qui veut dire que les électeurs peuvent ne pas respecter l'ordre de présentation des listes et voter pour des candidats de listes différentes. En revanche, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2013, il n'est plus possible de voter pour une personne qui ne s'est pas portée candidate (Code électoral, art. L. 255-4). Il est important de relever que les suffrages sont décomptés individuellement par candidat et non par liste. Pour être élu au premier tour, le candidat doit recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés – et non des votants (CE, 20 janvier 1984, requête numéro 50989, Elections municipales de Baron)- et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Un second tour est organisé pour le reste des sièges à pourvoir. Seuls peuvent se présenter les candidats présents au premier tour, sauf si le nombre de candidats au premier tour est inférieur au nombre de sièges à pourvoir (Code électoral, art. L. 255-3). Au second tour, la majorité relative suffit pour être élu. En cas d'égalité de suffrages, ce qui est une hypothèse plausible pour les plus petites communes, c'est le plus âgé des candidats qui est élu.*

³⁹ Original: *Le maire est élu par le conseil municipal après les élections municipales, au scrutin majoritaire à trois tours, les deux premiers à la majorité absolue, le dernier à la majorité relative. En général, il est élu suite au renouvellement général du conseil municipal, au cours de la première réunion du conseil municipal qui se*

Vale elucidar que a relação entre o *maire* e o *préfet*, não é propriamente de subordinação hierárquica, muito embora este possua certo controle sob os atos daquele, na medida em que se o *maire* se recusar a fazer um ato cuja obrigação em fazê-lo consta em lei, o *préfet* poderá intervir e, após a demanda feita ao *maire*, prosseguir fazer o ato ele mesmo ou pode ter o ato feito por um nomeado especial (GOODNOW, 2000 p. 287).

O autor Jean-Pierre Worms destaca em sua obra “O prefeito e seus notáveis” a importância da figura do *maire* em termos de representatividade da comuna perante o Estado (1966 p. 259). Com efeito, são as relações constituídas pelo *maire* com sua comunidade, no tocante ao acesso das preocupações locais à autoridade local, que justificam sua independência executiva (WORMS, 1966 p. 259).

Embora as autoridades locais sejam governadas pelo princípio da livre administração, suas ações ainda se sujeitam ao controle do representante do Estado, o qual se manifesta pela câmara de contas regional e, principalmente, por uma revisão judicial, mais especificamente do tribunal administrativo (TIFINE, 2013). É o que a doutrina francesa define como “obrigação de transmissão”⁴⁰, obrigação cuja aplicação se dá perante atos de gestão – em outras palavras, aqueles atos praticados pelo prefeito ao representar o Estado –, mas não aos atos de direito privado praticados pelo *maire* (TIFINE, 2013).

2.2 ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA NA FRANÇA

Constata-se, portanto, a presença do poder judiciário na vida política. Desta feita, após a assimilação da organização político-administrativa da França e suas divisões territoriais para fins de descentralização do poder e representação popular, cabe a compreensão da organização da estrutura judiciária francesa.

A independência dos juízes franceses é reconhecida constitucionalmente, especialmente em termos de independência política e do executivo (PAULIAT, 2008). A administração dos tribunais na França – e a administração da justiça como um todo – apresenta

tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet (CGCT, art. L. 2121-7). La loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 et la loi n°2000-295 du 5 avril 2000 ont limité les possibilités de cumul des mandats électoraux.

⁴⁰ O artigo L. 2131-2 do Código Geral das Coletividades Territoriais fornece, no que diz respeito às comunas, prevê um rol de obrigações de transmissão. Esta lista, no entanto, não é exaustiva. O que significa que atos que não são mencionados no CGCT também podem ser requeridos para transmissão. Cf. TIFINE, Pierre. *Droit administratif français*. Première Partie, Chapitre 3: L'administration décentralisée. 2013.

peculiaridades em comparação aos modelos de administração do restante dos estados europeus, os quais, em sua maioria, não possuem uma ordem jurisdicional administrativa específica (PAULIAT, 2008).

De acordo com informações colhidas do Ministério da Justiça da França⁴¹, as jurisdições se enquadram em duas categorias: uma ordem judicial e uma ordem administrativa. Nesta senda, os tribunais do judiciário são categorizados em civis ou criminais, os quais são competentes, respectivamente, para resolver disputas entre particulares e punir os autores de crimes. Por outro lado, os tribunais da ordem administrativa são competentes assim que uma pessoa pública é envolvida, visando garantir o equilíbrio entre as prerrogativas do poder público e os direitos dos cidadãos. E para garantir essa separação, o Tribunal de Disputa foi estabelecido, o qual resolve disputas jurisdicionais entre jurisdições administrativas e judiciais.

A estrutura retro mencionada pode ser verificada no seguinte organograma⁴²:

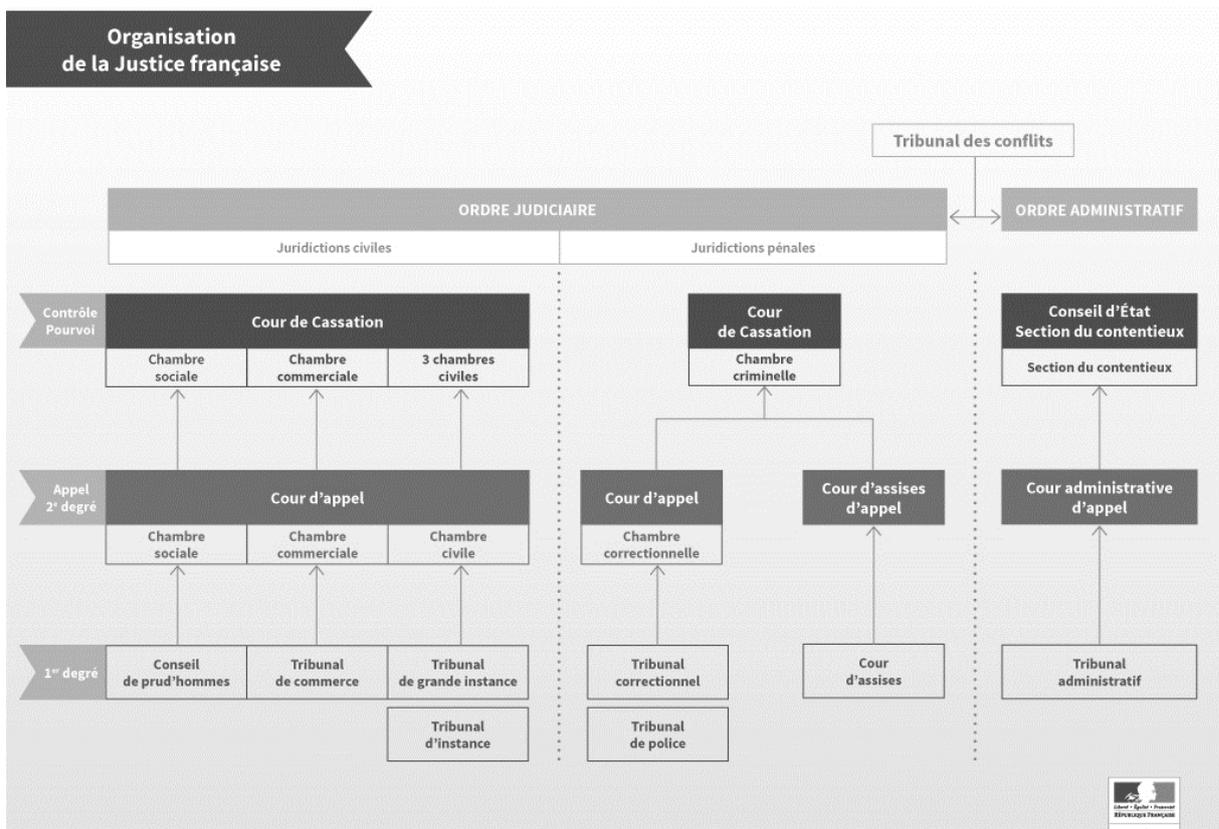


Figura 1: Organização da Justiça Francesa

⁴¹ Ver em: Ministère de la Justice. L'organisation de la Justice en France. Publicado em 25 Jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/>> Acesso em: 20 out. 2019.

⁴² Tradução livre dos termos do organograma (Figura 1), da esquerda para direita em ordem hierárquica: Ordem Judiciária (Jurisdições civil e Jurisdições penais); Tribunal de Conflitos; Ordem Administrativa. Controle de Recursos: Tribunal de Cassação (Câmara Social, Câmara Comercial e 3 Câmaras Civis); Tribunal de Cassação (Câmara criminal); Conselho de Estado Seção de Litígios; Apelação, 2º grau: Tribunal de Apelação (Câmara

Ao decorrer deste capítulo, serão abordadas decisões de alguns tribunais presentes no organograma acima, em especial o Tribunal de Apelação (*Cour d'Appel*) e o Tribunal de Cassação (*Cour de Cassation*). Deste modo, imperioso explicar suas diferenças.

O Ministério da Justiça da França⁴³ define o Tribunal de Apelação como instância revisora de decisões de primeiro grau, sendo o primeiro tribunal de recursos disponível às partes insatisfeitas. O Tribunal de Cassação, por sua vez, corresponde à instância verificadora do cumprimento das leis pelos tribunais de primeira e segunda instância, a fim de garantir que a lei seja aplicada da mesma maneira em todo o território. Deste modo, não cabe ao Tribunal de Cassação fazer o julgamento do caso pela terceira vez.

Por fim, cabe apresentar a jurisdição francesa que talvez mais interesse à temática de atribuição de responsabilidade a agentes políticos: o Tribunal de Justiça da República⁴⁴ (*Cour de justice de la République*), instância judicial de exceção competente para julgar crimes ou ofensas cometidas pelos membros do governo no exercício de suas funções (BIGAUT, 1996 p. 72).

O Tribunal de Justiça da República foi criado pela lei constitucional de 27 de julho de 1993, no contexto do escândalo de saúde conhecido como “Dossiê do Sangue Contaminado” – caso o qual será tratado a seguir, para compreensão de sua importância nas esferas judicial, legislativa e executiva –, bem como da multiplicação de casos político-financeiros envolvendo ministros franceses (BIGAUT, 1996 p. 71). Abaixo, segue o artigo da referida lei como consta atualmente na Constituição Francesa:

Artigo 68-1 da Constituição de 4 de outubro de 1958:

Os membros do Governo são criminalmente responsáveis pelos atos praticados no exercício de suas funções⁴⁵ e qualificados como crimes ou delitos no momento em que foram cometidos. Eles são julgados pelo Tribunal de Justiça da República.

Social, Câmara Comercial e Câmara Cível); Tribunal de Apelação (Câmara de recursos correccionais) e Tribunal de Apelação do Juri (ou penal); Tribunal de Apelação administrativo. 1º grau: Tribunal do Trabalho, Tribunal do Comércio, Tribunal Superior e Tribunal de Primeira Instância (ou civil); Tribunal Correccional e Tribunal de polícia, Tribunal do Juri (ou penal); Tribunal Administrativo.

⁴³ Ver em: Ministère de la Justice. Présentation de l'ordre judiciaire. Publicado em 26 Jun. 2018. Disponível em: < <http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-judiciaire-10033/> > Acesso em: 20 out. 2019.

⁴⁴ O Tribunal de Justiça da República é composto por 15 juízes em sua formação de julgamento: doze parlamentares e três magistrados do Tribunal de Cassação, um dos quais é presidente do Tribunal. A inovação da revisão constitucional está na remessa para este Tribunal, que foi "desparlamentarizado" e aberto. Cf. BIGAUT, Christian. *La Responsabilité Pénale des Hommes Politiques*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1996. p. 72

⁴⁵ A respeito dos atos cometidos no exercício das funções, a câmara criminal do Tribunal de Cassação os especifica como “aqueles que têm uma relação direta com a conduta dos assuntos do Estado que se enquadram em suas atribuições”. Sobre o assunto, ver: *Crim., 26 de junho de 1995, A. Carignon, pourvoi n° 95-82333*

O Tribunal de Justiça da República está vinculado pela definição de crimes e ofensas, bem como pela determinação das sentenças como resultado da lei." (Tradução livre⁴⁶)

Diante das explicações referentes à organização administrativa e judiciária, o estudo prossegue com a análise dos casos da jurisprudência francesa.

2.3 A PENALIZAÇÃO DA VIDA POLÍTICA E O DOSSIÊ DO SANGUE CONTAMINADO.

A atribuição de responsabilidade a agentes políticos mostrou-se uma preocupação para o ordenamento jurídico francês a partir da ocorrência de uma série de eventos envolvendo autoridades do poder executivo, em especial ministros e prefeitos (*maires*).

O cenário francês a ser retratado remete aos anos 90, período no qual houve o desenvolvimento de teses jurisprudenciais acerca da penalização da vida política, culminando na criação de instituições, como o Tribunal de Justiça da República, e de uma evolução legislativa a fim de sedimentar essa tendência judicial e revesti-la de legalidade.

O estudo se inicia com o caso do “Dossiê do Sangue Contaminado”, considerado o mais emblemático do período – e, quiçá, cuja polêmica perdurou⁴⁷ por mais tempo no cenário francês – por levar à justiça três ministros pelo crime de homicídio involuntário ou violação à integridade física das pessoas.

O “Dossiê do Sangue Contaminado” diz respeito à tragédia que ocorreu na França entre os anos 80 e 90⁴⁸, período no qual centenas de pessoas, principalmente hemofílicos,

⁴⁶ Original: *Article 68-1 de la Constitution du 4 octobre 1958: Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils sont jugés par la Cour de justice de la République. La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles quelles résultent de la loi.*

⁴⁷ À luz da complexidade que o tema envolvia, especialmente com a criação de uma instância jurídica de exceção, é válido demonstrar os entraves políticos decorrentes desta polêmica na eleição dos membros para composição do Supremo Tribunal (*Haute Cour*), cujo procedimento foi adiado em 4 anos. Sobre o tema, ver em: BIGAUT, Christian. *La responsabilité pénale des hommes politiques*. Paris: EJA, 1996, p. 62.

⁴⁸ As primeiras contaminações em um hemofílico em Paris registram a data de 1981, enquanto em 1983 um estudo do Centro Nacional de Transusão de Sangue aponta que as anomalias nos sistemas imunológicos de hemofílicos remete aos produtos de transfusões de sangue. A partir de 1984, uma série de estudos foi realizado, impulsionado por associações de hemofílicos. Somente em 1985 o Primeiro Ministro anuncia à Assembleia Nacional a implementação de uma triagem sistemática sobre doações de sangue. Em agosto de 1985 os testes para doação de sangue tornaram-se obrigatórios. Em 1989, criou-se o primeiro fundo de indenizações para hemofílicos. Em 1991 a emblemática notícia da jornalista Anne-Marie Casteret anunciou: “Todos os lotes de 1985 estão contaminados”. A partir de então, as tentativas de atribuição responsabilidade penal tiveram início. Sobre o assunto, ver mais em: LIBÉRATION. *Procès du sang contaminé. Les dates clés de «l'affaire du sang»*. 1999. Disponível em: https://www.libération.fr/cahier-special/1999/02/09/proces-du-sang-contamine-les-dates-cles-de-l-affaire-du-sang_264518 Acesso em: 28 out. 2019.

receberam produtos sanguíneos e se submeteram a procedimentos cirúrgicos, tornaram-se, por causa do sangue contaminado, soropositivas, com todas as consequências – muitas vezes fatais – relacionadas a esse vírus (BEAUD, 1999 p. 1).

Dentre os casos relatados na queixa, que acusavam os Ministros pela morte de 600 pessoas e pela contaminação de cerca de 4.000 pessoas por transfusão de sangue, compuseram a ementa a morte de Sarah Malik, infectada no estágio fetal, e a incapacidade total para o trabalho sofrida por Sylvie Rouy⁴⁹.

O caso resultou em vários litígios⁵⁰ na justiça francesa, chegando a duas tentativas de responsabilização dos ministros nos anos de 1992 e 1993, ambas fracassadas diante das lacunas legislativas da época, com base na proibição constitucional em se punir penalmente os agentes políticos no exercício do mandato. Foi somente em 1999, perante o Tribunal de Justiça da República, que a incriminação penal dos três ministros se tornou possível, sob as seguintes acusações: Georgina Dufoix, ex-ministra dos Assuntos Sociais e Edmond Hervé, ex-Secretário de Estado da Saúde, sob a acusação de permitirem que estoque de sangue contaminado circulasse; e Laurent Fabius, ex-Primeiro ministro, listado como réu pela demora na autorização dos testes de detecção no sangue doado (FAVEREAU, 2018).

O processo se desenvolveu no âmbito penal, com acompanhamento intenso midiático, causando grande repercussão nacional, porém vale destacar que as condenações não resultaram propriamente na prisão de nenhum ministro envolvido, posto que Dufoix e Fabius foram absolvidos; e Edmond Hervé, embora condenado por "quebra de um dever de segurança ou prudência", foi libertado da punição porque, segundo o Tribunal, não lhe foi oportunizada a presunção de inocência, tendo sido, antes do julgamento, sujeito a excessivas avaliações” (FAVEREAU, 2018). Diante deste resultado, imperioso destacar que o objetivo do estudo deste caso reside nas suas consequências para justiça francesa, mais do que de seus envolvidos.

Olivier Beaud (1999 p. 1), autor do ensaio acerca do “Dossiê do Sangue Contaminado” de maior repercussão para o direito constitucional, relata o caso como notável escândalo de

⁴⁹ Conforme consta na decisão do “*Arrêt du 9 Mars 1999, Cour de Justice de la République*”. Disponível em: <https://www.courdecassation.fr/autres_juridictions_commissions_juridictionnelles_3/cour_justice_republique_616/decisions_7973/9_mars_36751.html>. Acesso em: 05 jun. 2019.

⁵⁰ Os inúmeros processos levaram, em primeiro lugar, à condenação de pessoas jurídicas (Estado ou hospitais ou centros de transfusão) para indenizar as vítimas pelos danos causados e, depois, àquelas das pessoas consideradas criminalmente responsáveis durante do julgamento de 1992 - dito "julgamento Garetta" do nome do diretor do Centro Nacional de Transfusão de Sangue (CNTS). Porém as vítimas, bem como a opinião pública continuou buscando os responsáveis na esfera política, “líderes reais” – referindo-se aos ministros – que, até então, teriam escapado injustamente dos rigores da justiça. Sobre o assunto, ver BEAUD, Olivier. *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernant*. Paris: Béhémot, 1999, p. 02.

saúde pública⁵¹, na medida em que algumas dessas contaminações acidentais poderiam ou deveriam ter sido evitadas se as autoridades públicas tomadoras de decisões tivessem estabelecido medidas preventivas impostas pela emergência sanitária.

O caso gerou grandes debates jurídicos acerca da constitucionalidade das decisões judiciais tomadas, principalmente acerca do isolamento do cenário político à realidade do sistema francês de transfusão de sangue⁵². Todavia, os impactos positivos devem ser ressaltados, especialmente no tocante ao desenvolvimento institucional⁵³ da saúde em termos de transfusão de sangue. Ademais, somando todos os processos envolvidos, foram atribuídas outras formas de responsabilidade aos outros envolvidos⁵⁴, para além dos ministros, na tentativa de satisfazer por completo os anseios das vítimas.

O que se pretende extrair deste caso, no entanto, são suas consequências para o ordenamento jurídico francês, especialmente o desenvolvimento normativo quanto à responsabilização de agentes políticos.

Remetendo-se às tentativas prévias de incriminação penal dos ministros, verifica-se que o motivo da falta de êxito residia na ausência desta forma de responsabilização na legislação francesa. Em observância ao texto da Constituição francesa, seria inadmissível qualquer acusação fundada no compromisso de responsabilidade penal, pessoal e direta dos agentes políticos envolvidos (BIGAUT, 1996 p. 62). Em outra tentativa, a comissão de inquérito do

⁵¹ No início do caso, o processo é protagonizado pela associação de hemofílicos, todavia as queixas desenvolvem-se em outra direção: o atraso nos testes para a AIDS e a coleta de sangue nas prisões. A respeito deste último, as autoridades são acusadas de permitir que essa prática continue, embora fossem as prisões ambiente de maior risco da doença em questão. Sobre o assunto, ver BEAUD, Olivier. *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernant*. Paris: Béhémouth, 1999, p. 10.

⁵² Quadro geral do sistema francês de transfusão de sangue: primeiramente, a doação de sangue era baseada no "voluntariado, gratuidade, anonimato", sendo administrada por centros de transfusão de sangue, cuja descentralização era ponto marcante de sua administração, uma vez que existiam mais de 180 estabelecimentos de transfusão, pelo menos um por departamento. Diante deste quadro, a responsabilidade dos ministros e de seus colaboradores, resta prejudicada, posto que o ministro deve assumir o risco político mesmo diante de uma cascata de delegações para a operação de cada ministério. Ou seja, a assunção de responsabilidade dá-se sobre decisões que literalmente não tomou pessoalmente. Sobre o assunto, ver BEAUD, Olivier. *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernant*. Paris: Béhémouth, 1999, p. 12.

⁵³ A Lei de 1 de Julho 1998 criou o serviço de sangue francês, instituição pública do Estado, que atualmente é o único responsável perante o tribunal administrativa ser processado por ferimentos resultantes de transfusões. Ainda, criou-se o ONIAM (Serviço Nacional de compensação por acidentes médicos, doenças iatrogênicas e as infecções nosocomiais). Infelizmente, a intenção deste fundo se mostrou como forma de desprezo estatal, a fim de refrear as ações contra o Estado ou seus representantes, negando sua verdadeira responsabilidade. Sobre o assunto, ver BELRHALLI, Hafilda. *Responsabilité Administrative*. L.G.D.J., Lextenso éditions, 2017, p. 72.

⁵⁴ A responsabilidade administrativa também foi aplicada neste caso por vários motivos. Por um lado, alguns centros de sangue eram na época pessoas jurídicas de direito público. Portanto, sua responsabilidade, como fornecedores de hemoderivados, é cometida mesmo sem culpa do juiz administrativo. Uma solução paralela foi adotada pelo Tribunal de Cassação para a responsabilidade civil de outros centros de transfusão de sangue que constituem pessoas privadas. Finalmente, a responsabilidade do estado também foi reconhecida, uma vez que regula o utilitário de transfusão de sangue. Neste caso, o juiz administrativo identificou omissão culposa resultante de atraso na proibição da circulação de lotes de sangue diante do sério risco de contaminação.

Supremo Tribunal (*Haute Cour*) teve que se valer de bases distintas da constitucional para que a acusação pudesse ser acolhida, utilizando o artigo 25 da Ordem de 1959 para que fosse estendido o procedimento ao crime de homicídio culposo em relação aos três ex-membros do Governo, citados na resolução de 20 de dezembro de 1992 (BIGAUT, 1996 p. 63). Esta tentativa restou igualmente infrutífera diante da apresentação incompleta de artigos do Código Penal, inviabilizando a tipificação e o deslanche do processo.

Foi somente com a criação da lei constitucional nº 93-952, de 27 de julho de 1993, que tornou-se possível a implementação da responsabilidade penal dos membros do Governo, com a criação do Tribunal de Justiça da República, cuja competência passou a ser julgamento de ministros por crimes ou ofensas cometidas no exercício de suas funções⁵⁵ (BIGAUT, 1996 p. 63).

A inovação que a criação desta instância jurídica representa perpassa quatro pontos principais: ampliação do acesso à justiça, posto que qualquer pessoa física ou jurídica, francesa ou estrangeira, que se considere prejudicada por crimes cometidos por um ministro no exercício de suas funções, pode dirigir ao presidente do comitê de reclamações uma queixa formal (BIGAUT, 1996 p. 64); admissibilidade de queixas facilitada, com critérios menos engessados para admissão e maior poder de investigação da comissão de reclamações evita-se a paralisia da ação governamental sem perder a credibilidade das motivações das queixas (BIGAUT, 1996 pp. 64-65); fatos altamente qualificados, submetidos a uma segunda comissão encarregada de instruir os processos (BIGAUT, 1996 p. 69); garantia de equilíbrio e interesse processual, com a concessão do direito de apelar restrito ao membro do governo sob investigação e ao Ministério Público (BIGAUT, 1996 p. 71).

No entanto, há que se separar as formas de responsabilização de cada chefe do executivo na França, a fim de retornar ao escopo da presente análise comparativa. Desse modo, propõe-se a análise concentrada na responsabilidade dos eleitos locais na França, a entender os prefeitos de cada coletividade territorial, marcada por um desenvolvimento gradual, especialmente no tocante à responsabilidade penal.

⁵⁵ Por outro lado, os ministros são dispensados dos tribunais comuns por ofensas destacáveis de suas funções, cometidas antes de assumir suas funções ou após seu término, sejam crimes, ofensas ou violações. Cf. : BIGAUT, Christian. *La responsabilité pénale des hommes politiques*. Paris: EJA, 1996, p. 63.

2.4 A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FRANCESA À LUZ DA RESPONSABILIDADE PENAL.

Progressivamente, o ordenamento jurídico francês passou por mudanças legislativas visando atingir o equilíbrio entre a proteção do mandato e a atribuição de responsabilidade adequada aos eleitos locais.

Antigamente, a legislação era altamente protetiva, a título exemplificativo, as leis de 16 e 24 de agosto de 1790 chegavam a proibir os juízes - sob pena de confisco - de questionar a responsabilidade dos diretores por causa de sua função (BIGAUT, 1996 p. 107).

A Constituição francesa vigente ainda contém vestígios desse pensamento, posto que manteve a ideologia da Constituição de 22 do Frimário do ano VIII⁵⁶ vinculando a responsabilização de funcionários do governo por atos relacionados às suas funções, através de um processo penal, à decisão do Conselho de Estado (*Conseil d'État*) independentemente de ter partido a provocação por parte do Promotor público ou de um particular, garantia que se estende aos prefeitos (BIGAUT, 1996 p. 107).

A jurisprudência francesa, diante de uma série de casos envolvendo representantes locais, precisou colocar sob análise os atos do prefeito enquanto representante da comuna, a fim de que sua responsabilidade pessoal pudesse ser posta em pauta no judiciário⁵⁷ na medida em que seus atos de gestão demonstrassem falhas de serviço na tomada de decisões, ou seja, no caso de má conduta grave e indesculpável (BIGAUT, 1996 p. 109).

A responsabilidade penal dos funcionários eleitos pode ser posta em jogo perante os tribunais criminais em caso de prática de infrações, dentre as quais se destacam: abuso de confiança; delitos de imprudência; delitos de improbidade, especialmente fraude, suborno, corrupção e favoritismo (BIGAUT, 1996 pp. 126-131).

⁵⁶ O calendário revolucionário – ou republicano – francês conta os anos, a partir de 1792, em número romanos, e dá aos meses uma denominação referente às estações do ano, sendo o Frimário (*frimaire*) o período das geadas, de 21 de novembro a 20 de dezembro. Ver: *Calendrier républicain ou révolutionnaire. Le Site d'Histoire de la Fondation Napoléon*. Disponível em: <https://www.napoleon.org/histoire-des-2-empires/calendrier-republicain/>. Acesso em: 26 out. 2019.

⁵⁷ Diante da recorrência de casos protagonizando chefes do executivo local, o processo penal sofreu mudanças no tocante ao procedimento de reclamações a ações de representantes locais, a fim de evitar que toda vez que uma figura política esteja envolvida, o Promotor público ou o Procurador-Geral também o seja, causando excessiva exposição à mídia e à opinião pública. Assim, as reclamações seriam investigadas, não mais pelo Ministério Público, mas por uma comissão de processos instaurados no Tribunal de Apelação, independente do Governo, composta por três magistrados, designada para a duração de um ano pelo primeiro presidente do Tribunal de Apelação. Cf. BIGAUT, Christian. *La responsabilité pénale des hommes politiques*. Paris: EJA, 1996, p. 109.

Dá-se atenção especial ao delito de imprudência no presente estudo, para o qual se considera qualquer ato que destaque inaptidão, imprudência, desatenção ou violação de uma obrigação de segurança ou cuidado, pelo qual o Código Penal pune de um a três anos de prisão, de acordo com o dano causado (BIGAUT, 1996 p. 126). A má gestão comunal, como será possível verificar-se adiante, reside geralmente na violação da obrigação de segurança e assistência ou cuidado, seja por falhas na aplicação de regulamentos ou na omissão do dever de regulamentar (BIGAUT, 1996 p. 126).

Tendo em vista a recorrência de escândalos de saúde e tragédias ambientais, o judiciário francês passou por um período, nos anos 90, conhecido como “penalização do acidente”, a fim de atribuir responsabilidade pessoal e penal a prefeitos (*maires*) e seus delegados quando seus atos de gestão se mostrarem imprudentes, causando verdadeiras catástrofes locais. As medidas visavam atender os anseios de uma população vítima de danos severos, bem como de punir seus representantes que agiram ignorando o interesse público.

Destacam-se, dentre os quase 15 casos que levaram prefeitos aos tribunais à época, os casos de Barbotan, Furiani, Montroc e Xynthia.

O caso de Barbotan colocou dois prefeitos, Jean-Michel Bérard e Gerard Guiter, no banco dos réus diante do Tribunal Penal de Toulouse, por falta de supervisão de instituições abertas à circulação da população. O caso diz respeito a um terrível acidente de construção no qual, durante um processo de impermeabilização dos telhados com projeto não supervisionado pelos prefeitos, houve o derramamento de um balde de alcatrão queimado, incendiando os tetos falsos e levando à morte 21 pessoas por asfixia, em 27 de junho de 1991 (MASSON, 1996).

A tragédia de Furiani ocorreu em 1992, em um estádio em Bastia durante um jogo de semifinais da Copa da França, quando uma arquibancada instalada provisoriamente cedeu, causando a morte de 18 torcedores, além de ferir 2.357 pessoas (DESMAS, 2019). A arquibancada, instalada com o objetivo de aumentar em 50% a capacidade do estádio, teria sido aprovada pelas autoridades locais sem imposição de qualquer restrição à instalação, deixando de observar os deveres de segurança. A autoridade responsabilizada foi o diretor de gabinete do prefeito, que presidia o comitê de segurança departamental (LIBÉRATION, 1995).

O caso de Montroc versa sobre uma avalanche que ocorreu na montanha Pécclerey, varrendo a cidade de Montroc, situada em Chamonix-Mont-Blanc, ocasionando a morte de 12 pessoas em suas próprias casas. A condenação do prefeito do município de Chamonix se deu com base em um dever de segurança que este não podia ignorar, pois deveria ter evacuado os

chalés de Montroc, ao ser noticiado da avalanche que chegaria às habitações (TORAVAL SUISSE, 2019)

Já no caso Xynthia, o tribunal julgou o ex-prefeito responsável pelos 29 mortos da tempestade Xynthia, diante da falta grave na desaceleração da adoção do plano de prevenção de riscos de enchentes, mesmo ciente dos alertas vermelhos anunciados, expondo centenas de casas construídas em uma área indicada como zona de inundação (POLITI, 2014).

Diante deste cenário, enquanto se verificava no judiciário francês decisões que marcavam o recrudescimento de penalização da vida política, o ordenamento como um todo carecia de dispositivos de responsabilização, em termos de previsibilidade legal.

É neste momento que o estudo do ordenamento jurídico francês se desloca para esfera legislativa, a qual foi marcada por três atos normativos de destaque para a história do direito penal na administração pública local (BLUTEAU, 2013): a lei de 3 de janeiro de 1991; o novo Código Penal de 1992 e a lei de 10 de julho de 2000, conhecida como Lei Fauchon.

A lei de 1991, iniciando uma tendência de "moralização" da vida pública, inclui o "crime de favoritismo" no Código Penal, disposto no artigo 432-14 como ato de "adquirir ou tentar obter uma vantagem injustificada por um ato contrário às leis ou regulamentos destinados a garantir a liberdade de acesso e a igualdade de candidatos em contratos públicos e delegações de serviço público" (BLUTEAU, 2013). Este tipo penal, apesar de não tratar especificamente do tema do presente estudo, demonstra o início de uma preocupação em responsabilizar agentes políticos na esfera penal para atender à uma proliferação de casos no judiciário.

Um ano depois, o novo Código Penal de 1992, especialmente no artigo 111-5, abre a responsabilidade penal de autoridades locais à luz do fenômeno de penalização do acidente, ampliando a competência do juiz penal para interpretar atos administrativos, regulamentares ou individuais e avaliar a legalidade dos mesmos, quando desse exame depende a solução do julgamento criminal que lhes é submetido (BLUTEAU, 2013).

Com o advento do novo Código Penal, outra questão também foi regularizada: dualidade entre responsabilidade de pessoas físicas e do Estado. Isso porque as codificações anteriores (1791 e 1810) não permitiam a concomitância da responsabilidade penal de pessoas físicas com a responsabilidade do Estado.

Atualmente, o Código Penal resolve essa problemática ao dispor, em seu artigo 121-3 que "a responsabilidade penal de pessoas jurídicas não exclui a responsabilidade de pessoas físicas que sejam autores ou cúmplices dos mesmos atos". No entanto, os efeitos dessa mudança

não necessariamente implicam em imputação dupla, de modo que uma pessoa jurídica pode ser sentenciada, enquanto a pessoa física pode ser relaxada, ou vice-versa (BLUTEAU, 2013).

Vale destacar a inclusão feita pelo legislador em 1996, quando introduziu um novo parágrafo no artigo 121-3 do Código Penal, exigindo que para a condenação, em caso de negligência, imprudência ou violação de um dever de cuidado ou segurança, esta obrigação conste em lei ou regulamento, e também levando em consideração a natureza de seus deveres ou funções e os meios que ele possuía para execução do ato de gestão (BLUTEAU, 2013).

Por fim, a lei de 10 de julho de 2000, por iniciativa do senador Fauchon – para quem a denominação da lei presta homenagem – surge com o propósito de estabelecer um equilíbrio para os casos em que a responsabilidade penal poderia ser incorrida por crime não intencional, em caso de negligência (BLUTEAU, 2013).

Deste modo, acrescentou-se um novo parágrafo ao artigo 121-3 do Código Penal, a respeito dos autores indiretos do crime não intencional, ou seja, "pessoa física que não causou o dano diretamente, mas que criou ou contribuiu para criar a situação que permitiu que o dano fosse causado ou que não tomou as medidas para evitá-lo (BLUTEAU, 2013).

A redação vigente do artigo 121-3 do Código Penal é a seguinte:

Artigo 121-3 (Alterado pela Lei nº 2000-647, de 10 de julho de 2000)

Non il y a crime ou offense sans intention de commettre. Néanmoins, où la loi le prévoit, il y a une offense en cas de menace délibérée de la personne d'autrui.

Também existe uma ofensa, quando a lei assim prevê, em caso de má conduta, negligência ou violação de um dever de cuidado ou segurança previsto em lei ou regulamento, se for estabelecido que o autor dos fatos não realizou a devida diligência, levando em consideração, conforme o caso, a natureza de seus deveres ou funções, seus poderes e os meios à sua disposição.

No caso previsto no parágrafo anterior, pessoas físicas que não causaram diretamente o dano, mas que criaram ou contribuíram para criar a situação que causou o dano ou que não tomou as medidas para evitá-lo, são criminalmente responsáveis se for estabelecido que, de maneira manifestamente deliberada, **violaram um dever específico de cuidado ou segurança previsto por lei ou regulamento, ou cometeram uma falta grave e expuseram outra pessoa correndo o risco de uma gravidade específica que eles não podiam ignorar**. Não há contravenção em caso de força maior.

(Tradução livre⁵⁸, grifo da autora)

⁵⁸ Original: Article 121-3 (Modifié par Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000)

Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi

Nesta senda, como se pode verificar do texto legal, a tipificação penal depende da presença da violação de uma obrigação ou da caracterização de uma falta grave, expondo a risco, em ambos os casos, outra pessoa ou uma coletividade.

A respeito da violação de uma obrigação, o objetivo desta primeira assunção de responsabilidade visa a proteger a segurança jurídica de funcionários eleitos e agentes locais, de modo que se faz necessária a preexistência de uma obrigação legal, para que se tenha convicção de que essa violação foi manifestamente deliberada⁵⁹ (BLUTEAU, 2013). Assim, reintroduz-se uma noção de intencionalidade no crime não intencional.

Enquanto a violação de uma obrigação é considerada como critério claro e objetivo, a caracterização de uma falta grave ainda apresenta contornos mais vagos, o que permitiria variações na interpretação jurisprudencial. No entanto, a interpretação do Tribunal de Cassação⁶⁰ já firmou entendimento no sentido de que a falta grave se vincula à sua constância ou efeito prolongado do risco (BLUTEAU, 2013).

No campo interpretativo da lei, o advogado e escritor Bluteau (2013) reforça a necessidade de levar em consideração a realidade concreta da comuna em que o representante eleito local exerce suas funções. Com isso, pretende-se verificar a viabilidade da presença do prefeito na municipalidade, para além dos deveres formais de regulamentação, o que na realidade de comunas pequenas permite exigir maior atenção do prefeito no exercício de suas

ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.

⁵⁹ Como exemplo, cita-se um caso de Agen, de 14 de fevereiro de 2005 (CA n° 04/00344-A), no qual o Tribunal de Apelação sentenciou um prefeito (*maire*) a 10 meses de prisão pelo homicídio de uma criança pequena afogada em um lago municipal, devido à turbidez excessiva na água, o que impediu que as equipes de resgate a encontrassem a tempo. A obrigação violada constava das disposições do decreto de 7 de abril de 1981, que estabelece as normas de saúde e segurança aplicáveis a piscinas e banhos tripulados, especialmente no que tange à transparência da água, que deve ser pelo menos um metro. No caso, um exame de saúde verificou que a transparência era de apenas 50 cm, resultado apresentado em um relatório ao prefeito e não divulgado de maneira visível aos usuários. Ver mais em: BLUTEAU, Philippe. *Responsabilité pénale des élus locaux: trente ans d'évolution. La transparence de la vie politique*. Les Courrier des Maires. Publicado em 20 set. 2013.

⁶⁰ O Tribunal de Cassação declarou culpado por homicídio involuntário o prefeito de Montpellier, diante da caracterização de uma falta grave após a morte de uma criança por um aparador de neve em uma estação de esqui (*Cass.Crim, 18 de março de 2003, n° 02-83523*). A ausência de regulação para circulação de equipamentos deste porte, em especial nas pistas de *luge* e de *fond*, permitiu a caracterização de uma falta grave, permitindo deduzir que o prefeito conhecia a configuração da cena e não tomou medidas que prevenissem danos, de modo a expor a coletividade a um risco permanente de uma gravidade específica que ele não faz. poderia ignorar. Ver mais em: BLUTEAU, Philippe. *Responsabilité pénale des élus locaux: trente ans d'évolution. La transparence de la vie politique*. Les Courrier des Maires. Publicado em 20 set. 2013.

atribuições, incluindo na atividade de seus delegados, entendimento reforçado pelo Tribunal de Cassação⁶¹ (BLUTEAU, 2013).

Ademais, vale ressaltar que neste período de evolução legislativa houve diversificação de atores, pois não apenas os prefeitos eram alvo de reclamações, mas também deputados, o próprio município e, principalmente, os delegados do prefeito (BLUTEAU, 2013).

Com o aparecimento de novos culpados, o risco penal na gestão pública local mostrou-se como preocupação para regulamentação, a fim de garantir a supervisão do representante comunal e evitar evasão de responsabilidade. Em princípio, o prefeito (*préfet e maire*) é criminalmente responsável por tudo o que é feito em seu nome, com base nas delegações que ele confiou, mesmo que a ação ou a falta de ação seja de outro (BLUTEAU, 2013).

Todavia, excepcionam-se os casos de responsabilidade pessoal do prefeito quando houver um texto legal que designe um encarregado de uma tarefa pública, momento em que será este o processado e condenado por infrações na execução desta tarefa⁶² (BLUTEAU, 2013).

Ainda, são excepcionados os casos de infrações não intencionais que punam imprudência quando o oficial delegado puder – levando em consideração os meios materiais e as informações disponíveis – e souber – em função de sua experiência, sua competência – realizar o ato que deveria ter sido adotado⁶³ (BLUTEAU, 2013).

⁶¹ O Tribunal de Cassação manteve a decisão do Tribunal de Apelação de Montpellier, o qual acusou um prefeito de uma comuna de 900 habitantes s pela morte de um jovem por eletrocussão, após o contato com as barreiras metálicas durante um festival da vila (Cass, *Crim*, 11 de junho de 2003, nº 02-82622). O entendimento foi de que o prefeito deveria ter notado as irregularidades de instalação dos fios elétricos expostos, argumentando que o prefeito "deve estar ainda mais presente quando sua comuna é pequena". Ver mais em: BLUTEAU, Philippe. *Responsabilité pénale des élus locaux: trente ans d'évolution. La transparence de la vie politique*. Les Courrier des Maires. Publicado em 20 set. 2013.

⁶² Este caso é encontrado principalmente em termos de higiene e segurança, a exemplo do disposto no artigo 4º do Decreto nº 88-547, de 6 de maio de 1988, sobre o status especial da estrutura de emprego dos supervisores territoriais estabelece que os supervisores principais são responsáveis por dirigir as atividades do workshop, em um ou mais locais de trabalho e para executar trabalhos que exijam prática e destreza especiais. Nessas condições, é o supervisor-chefe e não o prefeito quem será condenado por uma falha cometida como parte do controle das atividades da oficina pela qual ele é responsável: por exemplo, negligência que resulta em os ferimentos de um agente (Cass *Crim*, 3 de dezembro de 2002, nº 01-85109). Ver mais em: BLUTEAU, Philippe. *Responsabilité pénale des élus locaux: trente ans d'évolution. La transparence de la vie politique*. Les Courrier des Maires. Publicado em 20 set. 2013.

⁶³ Como exemplo, cita-se o caso de um vice-prefeito que foi condenado, sem que o prefeito sequer fosse considerado responsável. Neste caso, o vice-prefeito era quem organizava todos os anos o festival municipal, monitorando o nível de emissões acústicas no local, função a ele incumbida por delegação do prefeito através de um decreto. Assim, este agente político "tinha a competência, os poderes e os meios necessários para cumprir as funções de controle e vigilância das manifestações que organizou". Assim, as inadequações de execução são de responsabilidade do vice-prefeito, o qual foi condenado (Cass *Crim*, 4 de setembro de 2007, n. 07-80072). Ver mais em: BLUTEAU, Philippe. *Responsabilité pénale des élus locaux: trente ans d'évolution. La transparence de la vie politique*. Les Courrier des Maires. Publicado em 20 set. 2013.

Infere-se, portanto, que a Lei Fauchon estabeleceu critérios para penalização dos agentes políticos, a fim de parametrizar as decisões judiciais do período. Neste ponto, destaca-se a efetividade deste objetivo, uma vez que, por trazer critérios específicos mais “suaves”, sua aplicação temporal aos casos em andamento foi imediata (BLUTEAU, 2013). Assim, houve a anulação⁶⁴ dos julgamentos cujas razões não permitiram ao Tribunal de Cassação determinar se a má conduta do réu atendia aos novos requisitos do Código Penal (SÉNAT, 2006 p. 73).

No tocante à natureza das pessoas sujeitas à tipificação, o regime de responsabilidade penal distingue as pessoas jurídicas das pessoas físicas representantes (SÉNAT, 2006 p. 73).

No que diz respeito aos delitos abrangidos pela lei, a aplicação não se restringe apenas aos delitos de homicídio, lesão e destruição involuntária previstos no Código Penal, mas a todos os delitos não intencionais definidos pela ocorrência de dano (SÉNAT, 2006 p. 74).

Em síntese, os pontos de destaque da lei são: relevância do nexo de causalidade, posto que dependendo se a causalidade é direta ou indireta⁶⁵, os requisitos de culpa serão distintos; estudo do risco para determinação da gravidade da falha, levando em consideração tanto o conhecimento do risco quanto recorrência da falha e sua tendência permanente; reparação das vítimas para além do nível material, fato que supre as compensações insatisfatórias por baixas remunerações através da reparação psicológica e moral; papel regulador do direito penal, garantindo previsibilidade e prevenção da repetição de casos semelhantes (SÉNAT, 2006 pp. 20-58).

Em análise aos efeitos da Lei Fauchon na jurisprudência francesa, Christian Poncelet, presidente do Senado à época, afirma que o movimento geral de judicialização pelos juízes penais surgiu diante da necessidade de utilização de um caminho mais rápido, barato e efetivo para atender aos anseios da população enquanto vítima (SÉNAT, 2006 p. 5).

Ainda, argumenta que a lei é equilibrada, que nasce da preocupação dos agentes políticos eleitos, porém está longe de ser uma lei "sob medida" que visa apenas protegê-los. É uma lei que adapta a responsabilidade criminal por crimes não intencionais à realidade contemporânea: complexa, diversificada, sujeita a múltiplas interações (SÉNAT, 2006 p. 5).

⁶⁴ O uso da palavra "anulação" em vez de "cassação" mostra que nenhuma crítica pode ser feita contra os juízes que não puderam aplicar um texto que ainda não estava em vigor quando decidiram.

⁶⁵ A respeito dos casos em que os prefeitos foram envolvidos, o nexo de causalidade foi descrito como indireto. A título exemplificativo, destacam-se três casos: presença em um playground comunal de um bico inseguro que esmagou uma criança (*Cass.Crim 20 de março de 2001: Boletim n° 75*); autorização para abrir um resort de esportes de inverno sem verificação da implementação das disposições do decreto relativas à sinalização e marcação de pistas (*Cass.Crim. 9 de outubro de 2001: Boletim n° 204*); falta de regulamentação do movimento de tratadores de neve em uma pista de tobogã usada por crianças (*Crime Cass 18 de março de 2003: Boletim n° 71*). Para mais exemplos, ver: FRANÇA, Sénat. *Les délits non intentionnels. La loi fauchon: 5 ans après - Actes du Colloque*. Palais de Luxembourg, 1er mars 2006, pp. 80-87.

Neste segundo capítulo foi possível verificar que o processo de regulamentação da responsabilidade do chefe do executivo local na França foi resultado de uma evolução jurisprudencial e legislativa que durou cerca de duas décadas, até a sedimentação da importância da responsabilização pessoal e penal do representante local no exercício de suas funções quando seus atos de gestão imprudentes provocarem danos à sua comuna.

A demanda de uma comunidade para a observância de cuidados com o interesse público é matéria recorrente em qualquer ordenamento jurídico, não sendo diferente no caso brasileiro, especialmente no âmbito de uma democracia representativa, quando a correta responsabilização se correlaciona com a viabilização de um controle de mandato.

Assim, demonstra-se o interesse na análise do estudo comparativo com o sistema brasileiro, principalmente para o cotejo entre representação, responsabilidade e penalização dos prefeitos.

CAPÍTULO 3: ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO

Assim como o estudo da estrutura político-administrativa na França foi imprescindível para a compreensão do papel da comuna, do prefeito (*maire*) e de sua responsabilidade no ordenamento jurídico francês, imperioso perfilar o mesmo caminho para verificação no plano nacional.

Neste sentido, o terceiro capítulo se inicia com a organização político-administrativa brasileira, com enfoque especial na estrutura municipal. O estudo do contexto histórico do Município no Brasil abarca desde sua criação até sua ascensão ao *status* de ente federativo, posição que ocupa atualmente, assimilando a evolução de sua autonomia, bem como de sua importância para a democracia.

Do estudo a respeito do Município extrai-se sua figura representativa: o Prefeito. Neste momento o trabalho se dedica à análise da criação do cargo e da atual forma de seu acesso pelas eleições municipais, bem como são abordadas suas principais atribuições uma vez eleito. Destaca-se também a relação deste agente político em relação às outras instituições municipais e governamentais.

Enquanto representante local e chefe do executivo municipal, o prefeito detém uma série de direitos e deveres, pelos quais deve assumir responsabilidade nos contornos legais. Nesta senda, estudam-se os instrumentos encontrados na legislação brasileira para atribuição de responsabilidade ao prefeito nas quatro esferas do direito: política, administrativa, civil e penal.

Objetiva-se, com este capítulo, verificar a hipótese apresentada ao início da monografia, a fim de identificar se os meios fornecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro são satisfatórios na responsabilização do prefeito por atos de gestão no exercício do mandato, tomados por imprudência ou violação de dever de segurança ou cuidado, cujos efeitos danosos são suportados pelos munícipes.

A partir desta verificação o capítulo se encerra com as perspectivas para a responsabilidade de prefeitos no Brasil, objetivando abrir o debate para o âmbito do controle do mandato através de um meio mais adequado de responsabilização de representantes locais mais adequado.

3.1 ESTRUTURA POLÍTICA MUNICIPAL NO BRASIL

De acordo com as disposições da Constituição de 1988⁶⁶, o Brasil adota a República⁶⁷, como forma de governo; o Presidencialismo, como sistema de governo; a Democracia Representativa, como organização do Estado e o Federalismo, como forma de Estado.

O aspecto que se pretende destacar neste estudo diz respeito ao Estado brasileiro enquanto Federação, pelo qual a figura do Município assume o *status* de ente federativo. Cumpre, portanto, destrinchar esta forma de Estado para melhor compreensão da importância assumida pelo ente público objeto de análise.

O Estado federal, segundo Paulo Bonavides (2000 p. 229), trata-se de um Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal. Para que se exerça referido poder, os Estados-membros – ou unidades federadas – assumem independência de auto-organização, atuando como sistema completo de poder, com legislação, governo e jurisdição própria, nos limites da competência constitucional⁶⁸. Deste modo, o sistema federativo conta com dois princípios basilares: a lei da participação e a lei da autonomia (BONAVIDES, 2000 p. 237):

Mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são no dizer de Le Fur partes tanto na criação como no exercício da “substância mesma da soberania”, traços estes que bastam já para configurá-los inteiramente distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário.

Através da lei da autonomia manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição federal. (BONAVIDES, 2000 p. 232)

⁶⁶ Em 1993, por determinação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, foram submetidos a plebiscito a forma de governo (República ou Monarquia Constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), de modo que a escolha da população foi por uma República Presidencialista.

⁶⁷ O Brasil, ao decidir-se pela forma republicana de governo, aderiu ao princípio da separação de poderes na melhor tradição francesa — a de Montesquieu — com explicitação formal. Cf. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 182.

⁶⁸ A Constituição brasileira determina a indissolubilidade do laço federativo, feita em seu § 4º do artigo 60, que não admite por objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação. Este é um dos critérios principais de diferenciação entre o sistema de Federação para com a Confederação, a qual admite a secessão dos Estados. Cf. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 230.

Assim, o Município, enquanto ente federativo – e não mero integrante do Estado-membro e da União –, detém a autonomia retromencionada. Vale ressaltar, no entanto, que a obtenção desta autonomia foi resultado de uma evolução histórica, conforme pretende-se demonstrar.

Primeiramente, cumpre destacar que diferentemente das cidades europeias surgidas a partir do século XII como fruto de evolução natural dos grupos sociais, as brasileiras foram impulsionadas pelos interesses colonialistas da Metrópole, a qual considerava a descentralização⁶⁹ como estratégia para a ocupação territorial, deixando autonomia interna restrita aos interesses da Coroa (PIRES, 1999 p. 144). Posteriormente, as tentativas de unificação no Brasil Colônia e da unidade do Brasil Império, resultaram em uma centralização que logo caiu em declínio, antes que se aglutinassem as Províncias em torno do monarca, motivando a partida de D. Pedro I para Portugal em 1831 (PIRES, 1999 p. 145).

O governo-Geral já previa o regime municipal desde 1549, com as Câmaras Municipais e seus senadores como responsáveis pela administração do Município e arrecadação de impostos, possuindo controle sobre governadores e forte atuação no processo emancipacionista brasileiro (PIRES, 1999 p. 146). O foro constitucional desta instituição municipal surge com a Carta de 1824, prevendo tratamento especial às Câmaras Municipais em capítulo próprio, já a Constituição de 1891 revigora esta instituição ao consagrar o federalismo (PIRES, 1999 p. 146). A Constituição de 1934, por sua vez, registrou o municipalismo⁷⁰, ampliando a autonomia municipal, com destaque para a eleição de prefeito e vereadores e pela previsão de rendas próprias para o Município por meio de atribuição de competência tributária (PIRES, 1999 p. 147).

A autonomia municipal sofreu algumas instabilidades nas demais constituições, enfrentando um período de regime intervencionista nos Municípios em 1937, que perdurou até a restauração do sistema federativo em 1946, além de ser fragilizada com a Carta de 1967 e a

⁶⁹ As capitâneas hereditárias, concedidas aos donatários sob regime de sujeição à Metrópole, detinham autonomia interna para criar vilas. Essas capitâneas, em sua feição original, perpétuas, inalienáveis e hereditárias, organizaram-se sob os signos da autonomia e indivisibilidade, submetendo-se, contudo, às imposições da Coroa. A organização municipal lusitana foi, então, transplantada para as primeiras vilas e cidades do Brasil. A Carta de 1824 definiu a estrutura descentralizada como a adotada no país. Sobre o assunto, ver: PIRES, Maria Coeli Simões. *Autonomia municipal no Estado brasileiro*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, 1999. pp. 144-145.

⁷⁰ Destaca-se neste contexto o Movimento Municipalista, no século XX, o qual gerou instituições como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a Associação Brasileira dos Municípios (ABM). Sobre o assunto, ver: PIRES, Maria Coeli Simões. *Autonomia municipal no Estado brasileiro*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, 1999. pp. 147.

Emenda Constitucional nº 1/60, que deixaram os Municípios reféns da União e dependentes da tecnocracia dos gabinetes (PIRES, 1999 pp. 148-149).

Com a Constituição de 1988, o Município brasileiro, até então simples parte integrante do Estado-Membro, foi alçado à condição de ente federado (PENALVA SANTOS, et al., 2006 p. 732).

Sua autonomia mostra-se contemplada em quatro planos: o da auto-organização, por meio de uma Lei Orgânica⁷¹ própria; autogoverno, exercida pelo prefeito e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto; autolegislação sobre assuntos de interesse local⁷² e sobre outros, de forma suplementar e concorrente; e, por fim, autoadministração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local (PENALVA SANTOS, et al., 2006 p. 733).

O teor político da autonomia reside na capacidade de o Município estruturar seus poderes, organizar e constituir seu próprio governo mediante eleições diretas de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores e de editar o seu próprio direito, observados os princípios estabelecidos na Carta da República e na Constituição do Estado-membro (PIRES, 1999 p. 153).

Ao comparar a descentralização da França, Estado unitário, com a do Brasil, Estado federal, infere-se que a autonomia da Comuna francesa é sensivelmente mais modesta do que a que se atribui ao Município brasileiro, comparecendo aquela na base hierárquica, sucessivamente controlada pelo departamento e pelo Estado, embora sua cultura sobre modelo de gestão e prestação de serviços públicos estructure-se com maior apoio nas Comunas a partir da opinião dos administrados (PIRES, 1999 p. 169).

Após análise histórica e comparativa do papel do Município, importante realizar o estudo de seu funcionamento atualmente.

No modelo brasileiro, o governo municipal possui um sistema de separação de funções, conforme preleciona Hely Lopes Meirelles (2008 p. 723), cabendo as funções

⁷¹ O artigo 29 da Constituição prevê que a lei orgânica deverá ser votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal. A lei orgânica deve: (1) estruturar os órgãos políticos do Município; (2) estabelecer as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo; (3) fixar as competências do Município de acordo com o critério do interesse local; (4) fixar as atribuições privativas do Prefeito e da Câmara Municipal; (5) fixar as regras referentes ao processo legislativo; (6) fixar o número de Vereadores; e (7) detalhar os objetivos relacionados com as políticas públicas. Sobre o assunto, ver: IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Manual do Prefeito*. 2016, p. 15.

⁷² Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado membro, e vice-versa. O que define e caracteriza o 'interesse local' é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. Sobre o assunto, ver: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros. 1996, p.101.

executivas à Prefeitura⁷³ e as legislativas à Câmara de Vereadores. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar⁷⁴.

No plano prático, a Câmara estabelece regras para a Administração; enquanto a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato em atos administrativos, individuais e concretos (MEIRELLES, 2008 p. 723). Ou seja, o Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas.

Cumpra distinguir duas figuras importantes no âmbito municipal: a Prefeitura e o Município. O primeiro trata-se de um órgão despersonalizado, sede do poder executivo municipal, ou seja, unidade central da estrutura administrativa do Município; enquanto o segundo, de uma pessoa jurídica de direito público interno e ente federativo autônomo. A distinção importa para os atos de imputação e representação, que possuem natureza e efeitos diversos relativamente ao órgão e à pessoa jurídica a que se referem (MEIRELLES, 2008 p. 724).

Passando ao estudo do cargo de prefeito, seu surgimento histórico no Brasil remonta ao ano de 1835, quando foi instituído para as Províncias como delegado do Executivo, e de nomeação do presidente da Província⁷⁵. Do Império para a República generalizou-se espontaneamente o cargo de prefeito até que a Constituição Federal de 1934 o consagrou como instituição municipal e as seguintes o confirmaram como chefe do Executivo local (MEIRELLES, 2008 pp. 727-728).

Considerando que o Presidencialismo é o sistema de Governo adotado pela Constituição de 1988, e que são atribuições do Presidente o exercício do Poder Executivo da União, por simetria, assume o Prefeito a posição de Chefe do Executivo do Município, desempenhando funções políticas, executivas e administrativas. No desempenho do cargo, para

⁷³ Prefeitura: em sentido vulgar o vocábulo significa a sede do Executivo Municipal, o edifício em que se localiza o gabinete do prefeito, e por uma figura de metonímia é empregado ainda para indicar o período de mandato do chefe do Executivo local. Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 724.

⁷⁴ Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 727.

⁷⁵ O cargo de prefeito foi instituído no Brasil, pela primeira vez, na Província de São Paulo, pela Lei 18, de 11 de abril de 1835. A inovação provou ser tão boa que a Regência a recomendou às demais Províncias, pelo Decreto 9 de 5 de dezembro do mesmo ano. Até então as Municipalidades eram governadas pelas Câmaras ou Conselhos, constituídos uniformemente de um secretário, um procurador, incumbido da parte administrativa e judiciária, e de nove vereadores para as cidades e de sete para as vilas, sendo o mais velho investido na presidência (Lei de 01 de outubro de 1828). Ver mais em: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 727-728.

o qual é investido por eleição, o prefeito não fica hierarquizado a qualquer autoridade, órgão ou poder estadual ou federal (MEIRELLES, 2008 pp. 725-726).

A atuação do prefeito se dá por iniciativa própria nas opções políticas de governo e no comando supremo da Administração local, só devendo contas de sua conduta funcional à Câmara de Vereadores, na forma e nos casos estabelecidos em lei, enquanto na gestão dos recursos financeiros federais e estaduais presta contas aos órgãos que os liberam e aos respectivos Tribunais de Contas (MEIRELLES, 2000 pp. 725-726).

A respeito das atribuições do prefeito, Hely Lopes Meirelles pontua que:

As atribuições políticas consubstanciam-se em atos de governo, inerentes às funções de comando do Executivo, e se expressam na condução dos negócios públicos locais; no planejamento das atividades, obras e serviços municipais; na apresentação de proposições e projetos de lei; na elaboração da proposta orçamentária; na expedição de decretos regulamentares e demais atuações de caráter governamental.

As atribuições administrativas concretizam-se na execução das leis em geral e na realização de atividades materiais locais, traduzidas em atos administrativos (despachos em geral) e em fatos administrativos (obras e serviços). Tais atribuições expressam-se em instrumentos formais, unilaterais ou bilaterais (atos e contratos), e em execução de projetos, devidamente aprovados pelos órgãos competentes. No exercício dessas atribuições o prefeito age, nas atividades vinculadas, segundo as explícitas imposições da lei, e nas atividades discricionárias com certa liberdade de atuação nos aspectos permitidos pelo Direito (MEIRELLES, 2008 pp. 734-735).

Ainda, o prefeito é o representante legal do Município, perante a Justiça e nas relações com as demais esferas de Governo, de modo que quando o Município for parte em juízo, cabe ao Prefeito representá-lo por meio do procurador da Prefeitura ou de advogado contratado para a causa (IBAM, 2016 p. 46).

Por fim, acerca das atribuições do prefeito, ressalta-se a importância da manutenção de contatos externos, função que decorre do caráter democrático da investidura no cargo. O prefeito assume a responsabilidade de dialogar com a população em geral, bem como com as organizações comunitárias e lideranças locais, buscando apoio e consultando-os para conhecer suas aspirações e necessidades, e assim integrá-los ao processo decisório municipal (IBAM, 2016 p. 46).

Nesta senda, para que se avancem os estudos acerca da figura do prefeito enquanto representante local, vale relembrar que o prefeito não é funcionário público; é agente político. Deste modo, tem normas específicas para sua escolha, investidura, conduta, processos por infrações político-administrativas e por crimes funcionais e de responsabilidade que lhes são privativos (MEIRELLES, 2008 p. 725).

Ao tratar de seu acesso ao cargo, cumpre discorrer acerca do funcionamento das eleições municipais no Brasil. Estas ocorrem a cada quatro anos em cada município – dois anos após as eleições presidenciais – elegendo prefeitos⁷⁶ e seus vice-prefeitos, bem como os vereadores para as câmaras legislativas municipais, em observância à Lei Orgânica própria e às disposições da Constituição⁷⁷.

As eleições no Brasil são controladas por um ramo especializado do poder judiciário, de jurisdição nacional: a Justiça Eleitoral⁷⁸ (JARDIM, 1993 p. 25). O processo eleitoral municipal no Brasil obedece a dois sistemas distintos para cargos políticos: sistema majoritário e proporcional.

A eleição para o cargo de prefeito segue o sistema majoritário, conforme disposto nos artigos 46, *caput*, e 77, § 2º, ambos da Constituição Federal, sendo eleito aquele que obtiver mais da metade dos votos apurados válidos, ou seja, excluídos os votos em branco e os nulos (TORRES, 2014).

As eleições municipais dos prefeitos comportam segundo turno apenas nos municípios cujo número de eleitores seja maior do que 200 mil⁷⁹ para os casos em que o candidato mais votado não atinja a maioria absoluta dos votos válidos⁸⁰. Para municípios que não atinjam esse número de eleitores, a eleição do prefeito se dá através da maioria simples, ou seja, é eleito aquele que obtiver o maior número dos votos apurados.

Os membros da Câmara dos Vereadores são eleitos pelo sistema proporcional, como dispõem os artigos 27, § 1º, 32, § 3º, e 45 da Constituição, em que a representação se dá na mesma proporção da preferência do eleitorado pelos partidos políticos (TORRES, 2014).

O sistema proporcional pode ser de lista aberta ou fechada. No Brasil, utiliza-se o de listas abertas, de modo que os votos computados são os de cada partido ou coligação e, em uma

⁷⁶ São condições necessárias à eleição para o mandato de Prefeito: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento e o domicílio eleitoral no Município, a filiação partidária e a idade mínima de 21 anos.

⁷⁷ O artigo 29 da Constituição prevê algumas regras para as eleições municipais em seus incisos, com destaque para exigência da posse no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição e número de vereadores proporcional à população do Município.

⁷⁸ São órgãos da Justiça Eleitoral as Juntas eleitorais, os juízes eleitorais, os Tribunais Regionais Eleitorais e o Tribunal Superior Eleitoral.

⁷⁹ O inciso II do artigo 29 da Constituição prevê que eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

⁸⁰ Nas eleições municipais de 2016, apenas 55 municípios brasileiros (de um total de 5.570) tiveram segundo turno, sendo 18 destes capitais. Ver mais em: Tribunal Superior Eleitoral. *Confira as cidades onde haverá em 30 de outubro*. Publicado em: 03 out 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/confira-as-cidades-onde-havera-segundo-turno-em-30-de-outubro>> Acesso em: 07 nov. 2019.

segunda etapa, os de cada candidato. Explica-se este sistema de listagem aberta, conforme informa o Conselho Nacional de Justiça⁸¹:

Para conhecer os vencedores, deve-se, antes, saber quais foram os partidos políticos vitoriosos para, depois, dentro de cada agremiação partidária que conseguiu um número mínimo de votos, observar quais são os mais votados. Encontram-se, então, os eleitos.

Para se chegar ao resultado final, aplicam-se os chamados quocientes eleitoral e partidário. O quociente eleitoral é definido pela soma do número de votos válidos, dividida pelo número de cadeiras em disputa. Segundo o TSE, apenas partidos isolados e coligações que atingem o quociente eleitoral têm direito a alguma vaga. Analisa-se o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos, pelo partido isolado ou pela coligação, dividido pelo quociente eleitoral. O saldo da conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas.

Havendo sobra de vagas, divide-se o número de votos válidos do partido ou da coligação, conforme o caso, pelo número de lugares obtidos mais um. Quem alcançar o maior resultado assume a cadeira restante. Depois dessas etapas, verifica-se quais são os mais votados dentro de cada partido isolado ou coligação. Disso decorre a importância de se pensar a conveniência ou não de formar coligações (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019).

Em contraposição ao sistema eleitoral francês, cuja eleição para o *maire* se dá por meio de eleições indiretas entre os membros da câmara dos vereadores, verifica-se que o ordenamento brasileiro confere maior representatividade ao prefeito eleito, que deve contar com a maioria dos votos.

Assim, por ser conduzido ao cargo por eleição popular, o Prefeito torna-se o porta-voz natural dos interesses municipais perante a Câmara Municipal e demais esferas de Governo, de modo que, ao levar proposições à Câmara, é estratégico que o prefeito tenha apoio da maioria de seus membros, pois uma Câmara politicamente hostil pode paralisar em grande parte a ação do Prefeito (IBAM, 2016 p. 53).

O estudo também se debruçará, em alguns momentos, sobre a figura do vice-prefeito, portanto cumpre elucidar como se dá a sequência de substituição do prefeito: o vice-prefeito substituirá o Prefeito no caso de impedimento, e suceder-lhe-á na vacância do cargo. Já em caso de impedimento do Prefeito e do Vice-Prefeito ou vacância dos respectivos mandatos, assumirá o Presidente da Câmara (IBAM, 2016 p. 53).

A Câmara também assume papel importante no controle político-administrativo do exercício do cargo de prefeito⁸², tendo em vista que lhe compete o desempenho legítimo e

⁸¹ Ver mais em: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *CNJ Serviço: saiba a diferença do sistema majoritário e proporcional*. Publicado em: 5 de julho de 2019. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-saiba-a-diferenca-do-sistema-majoritario-e-proporcional/>> Acesso em 14 nov 2019.

⁸² Exemplo da importância fiscalizatória da Câmara dos Vereadores é o fato de que sem sua licença, o Prefeito não pode ausentar-se do Município por prazo superior ao permitido em lei, nem se afastar da função, sob pena de perda do mandato.

normal do seu poder de fiscalização, investigação e punição dos atos de governo. Cabe ao plenário da Câmara, portanto, a apreciação de sua conduta funcional e a solução das questões relativas à cassação do mandato, impedimentos ou incompatibilidades, licença, substituição, remuneração e julgamento de suas contas⁸³ (MEIRELLES, 2000 pp. 732-733).

Diante deste cenário de condutas esperadas do chefe do executivo local pelo corpo legislativo, pelos demais órgãos de governo e, principalmente, pelos eleitores, é que se torna imprescindível o estudo da sua responsabilização no ordenamento jurídico brasileiro.

3.2 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO

Considerando que, no desempenho de suas funções, o chefe do executivo municipal pode incidir em ilícitos em diferentes esferas do direito, as responsabilidades do prefeito serão estudadas sob os aspectos político, administrativo, civil e penal, de modo a compreender as respectivas sanções.

Vale destacar que para Hely Lopes Meirelles, não se admite a responsabilidade exclusivamente política, nem a unicamente administrativa do prefeito. A justificativa do autor é a seguinte:

No nosso sistema constitucional e penal, a falta exclusivamente política dos governantes não tem sanção jurídica, assim como não é punível a falta unicamente administrativa desses agentes políticos. Somente quando se conjuga a falta política com a irregularidade administrativa é que surge a infração político-administrativa, definida em lei e sancionada com a cassação do mandato.

Certo é que o prefeito, na prática de um ato tipicamente administrativo, pode realizá-lo ilegalmente e de modo lesivo a terceiro ou ao próprio município. Neste caso, sujeitar-se-á à invalidação do ato e à responsabilização civil, mas nunca a uma punição administrativa pela falta cometida, pois esta só pode ser aplicada aos servidores sujeitos a normas estatutárias e a regime disciplinar.

Se a falta do chefe do Executivo adentrar ao mesmo tempo a órbita política e a administrativa, então sim, tipificará a infração político-administrativa e se exporá à sanção pertinente (cassação do mandato), independentemente da punição penal e da responsabilização civil, se caracterizar também esses ilícitos. (MEIRELLES, 2008 p. 789).

Embora se considere pouco punitiva a sanção política, conforme apresentado no primeiro capítulo, não se entende como adequado tratá-la como inexistente, especialmente pelo fato de que a cassação do mandato é de natureza estritamente política; do mesmo modo, a sanção administrativa, apesar de vinculada ao exercício do mandato político, possui procedimento sancionatório próprio. Assim, apesar de expressão conjugada “infração político-

⁸³ Todavia, a tomada de contas do prefeito é precedida de parecer do Tribunal de Contas do Estado ou do órgão competente para essa incumbência, conforme dispõe o art. 31, §2º da Constituição.

administrativa” ser bem aceita devido às conexões destas esferas do direito, há que se admitir que suas sanções separadas existem no ordenamento, bem como serão objeto de estudo deste capítulo.

O jurista Elvis Coutinho (2013 p. 8089), por sua vez, leciona que a responsabilidade política é um conceito puramente doutrinário, e sua aplicação prática se verificaria na busca da obrigatoriedade de resposta sobre ações que se sustentam na motivação de quem as adota, tendo em vista que toda ação política implica um fundamento e comporta uma responsabilidade.

De imediato, urge distinguir as responsabilidades pessoais do prefeito, das responsabilidades institucionais do município. Este, como entidade pública, responde sempre objetivamente pelas falhas do serviço e pelos danos causados a terceiros por seus servidores⁸⁴; enquanto aquele, como chefe do executivo e agente político, só responderá pessoalmente quando agir no exercício de suas funções infringindo normas penais, governamentais e administrativas específicas e, civilmente, somente diante de dolo ou culpa manifesta (MEIRELLES, 2008 pp. 789-790).

A responsabilidade institucional, a qual o prefeito como representante legal do município, pode ser verificada na Constituição federal quando se refere a quatro medidas asseguradas aos os cidadãos contra atos irregulares da Administração Pública: a ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII; o mandado de injunção, no art. 5º, LXXI; o mandado de segurança coletivo, no art. 5º, LXX e o exame e apreciação de contas municipais, no art. 31, § 3º⁸⁵.

Ressalta-se, ainda, que a responsabilização do prefeito se faz em juízos e processos distintos, conforme a natureza da infração, conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

Por crime de responsabilidade e crime funcional comum, responde perante a justiça penal comum com jurisdição no município, pelos processos especiais respectivos; por infração político-administrativa, responde perante a Câmara de Vereadores, pelo processo especial pertinente; por indenização de danos e qualquer outra ação civil decorrente de ato funcional, responde perante o juízo cível competente, pelo

⁸⁴ Conforme disposição constitucional do art. 37, §6º: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

⁸⁵ A ação popular confere a qualquer cidadão o direito de propor ação que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. O mandado de injunção se concederá sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. O mandado de segurança coletivo é destinado a proteger direito líquido e certo, e pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. A última medida determina que as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

procedimento adequado; em mandado de segurança, contra ato administrativo, responde perante a justiça comum, com jurisdição no município; por crimes comuns (não-funcionais), responde perante a justiça penal comum, competente para o julgamento do delito, pelo processo respectivo; por crimes especiais, responde perante a justiça especial correspondente, pelo processo indicado em lei; em ações cíveis não decorrentes de atos funcionais, responde perante o juízo cível comum, pelo procedimento cabível, sem qualquer privilégio ou prerrogativa processual (MEIRELLES, 2008 p. 790).

Com as devidas ressalvas feitas, passa-se à análise da legislação pátria acerca da responsabilidade pessoal do prefeito.

Primeiramente, cumpre distinguir responsabilidade política de sanção política. A primeira tem relação com atos políticos, ou ainda, fatos institucionais relativos à funcionalidade do sistema político em conjunto; já a segunda, corresponde os efeitos sob a vida política que uma responsabilização por um ilícito pode culminar, como a cassação do mandato (ROJO, 2019 pp. 27-29).

Deste modo, é possível encontrar na legislação brasileira uma condenação criminal cuja consequência seja a suspensão de um direito político, porém não é correto afirmar tratar-se de uma responsabilidade política. O mesmo se verifica com os casos de improbidade administrativa cuja sanção se verifique sobre direitos políticos, situação que não deve ser caracterizada como responsabilidade política, ainda que seus efeitos se deem sobre o mandato do agente político (ROJO, 2019 pp. 29-30).

A Constituição federal, em seu art. 15 dispõe sobre a aplicação de sanções políticas – perda ou suspensão dos direitos políticos – em hipóteses específicas, dentre as quais, em seu inciso V, surge a improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. Também é causa para a referida sanção a verificação de condenação criminal transitada em julgado, prevista no inciso III do art. 15 (CUNHA, 1999).

O artigo em comento, entretanto, não se basta a elencar as hipóteses de perda e suspensão de direitos políticos, mas principalmente a vedar qualquer cassação de direitos políticos que fuja a suas hipóteses, medida altamente protetiva do mandato.

É possível inferir que a sanção política de suspensão de direitos políticos se vê vinculada a existência de responsabilização em outras esferas do direito, o que permite concluir que sua eficiência punitiva depende da eficácia condenatória em outras instâncias.

No tocante à responsabilização derivada de outros campos do direito, Coutinho (COUTINHO, 2013 p. 8088) aponta que o *impeachment* tem como seu nascedouro o direito penal, tendo em vista que se tratava da “imputação de um verdadeiro delito, acabando contudo

por assumir também uma finalidade política”. Assim, com a identificação desta natureza mista o *impeachment* assumiu papel de relevo no estudo da responsabilidade política.

Em que pese a legislação brasileira preveja o *impeachment* como mecanismo institucional de responsabilidade política, o ordenamento ainda se mostra incompleto no tocante à responsabilização do prefeito, uma vez que este instrumento legal não se aplica a este agente político. Ainda, não há outras variantes da responsabilidade política, a exemplo das moções de confiança e censura, ou do recall, restando como opção estritamente política apenas a eleição (COUTINHO, 2013 p. 8114).

Acerca da previsão da responsabilidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se primeiramente que o julgamento das infrações desta esfera do direito por vezes é levado a instâncias alheias ao judiciário, tais como as corporações legislativas e os Tribunais de Contas. Neste aspecto, o prefeito eleito⁸⁶ fica sujeito ao controle do Legislativo local quanto aos seus atos meramente administrativos e também quanto à sua conduta governamental, nos casos definidos em lei (MEIRELLES, 2000 p. 800). Vale destacar que o afastamento do judiciário não é uma regra para este tipo de ilícito, como verifica-se do julgamento dos atos de improbidade.

Para iniciar o estudo das infrações administrativas imputáveis ao prefeito, menciona-se a lei mais importante neste âmbito do direito: a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 8429/92, criada em virtude de amplo apelo popular contra certas vicissitudes que assolavam o serviço público, diante da ineficácia do diploma anterior, o Decreto-Lei Federal nº 3240/41 (PEREIRA NETO, 2007). O artigo inicial da Lei de Improbidade Administrativa esclarece quais são os sujeitos imputáveis, alcançando o prefeito, enquanto agente político, apesar de tentativas da jurisprudência em contrariar tal interpretação⁸⁷.

São atos de improbidade administrativa aqueles: que importam enriquecimento ilícito; que causam prejuízo ao erário; que configure concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; e, por fim, que atentam contra os princípios da administração.

⁸⁶ Podem também incidir em infração político-administrativa e serem responsabilizados pela Câmara, o vice-prefeito e o presidente da Câmara durante a substituição do titular do cargo. O essencial é que os processados por essas infrações estejam no exercício do mandato de prefeito.

⁸⁷ O STJ em diversas decisões firmou teses contrariando o entendimento de que agentes políticos seriam enquadrados por essa lei, pelo fato de que a responsabilidade desses agentes pode ser perquirida por outros meios, como é o caso das ações por crime de responsabilidade (ver julgamento do REsp 456649/MG, Rel. Min. Luiz Fux, DJ Data 5/9/2006), porém a doutrina majoritária entende pela aplicação da Lei de Improbidade Administrativa a esses agentes.

Cada modalidade descrita anteriormente encontra previsão na Lei de Improbidade Administrativa, respectivamente, nos artigos 9º⁸⁸, 10º⁸⁹, 10-A⁹⁰ e 11º⁹¹.

No texto constitucional hospedado no artigo 37, § 4º⁹², as sanções previstas para os atos de improbidade são: “a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (DI PIETRO, 2017 p. 1093).

Já as sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 12º⁹³, apresentam uma gradação decrescente em termos de gravidade: “em primeiro lugar, os atos que acarretam enriquecimento ilícito; em segundo, os atos que causam prejuízo ao erário; e, em terceiro, os atos que atentam contra os princípios da Administração” (DI PIETRO, 2017 p. 1094).

A gradação foi estabelecida em relação a algumas penas, da seguinte forma: a) a suspensão dos direitos políticos, que varia de 8 a 10 anos, no primeiro caso; de 5 a 8 anos, no segundo; e de 3 a 5 anos no terceiro caso; b) o valor da multa civil, que pode ser de até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial, em caso de enriquecimento ilícito; de até 2 vezes o valor do dano, no caso de dano ao erário; e de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, no caso de atentado aos princípios da Administração; c) a proibição de contratar com a Administração ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pode ser aplicada pelo prazo de 10, 5 e 3 anos respectivamente.

(DI PIETRO, 2017 pp. 1094-1095)

Vale destacar, em relação às sanções políticas verificadas na responsabilidade administrativa estudada, a ligação entre a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), a qual teve como condão garantir maior robustez de aplicabilidade às sanções relativas à suspensão dos direitos políticos previstas na Lei Federal nº

⁸⁸ Art. 9º, *caput*, LIA: Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...).

⁸⁹ Art. 10, *caput*, LIA: Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

⁹⁰ Art. 10-A, LIA: Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

⁹¹ Art. 11, *caput*, LIA: Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)

⁹² Art. 37, § 4º, CF: Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

⁹³ Art. 12, *caput*, LIA: Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...)

8.429/92, ao restringir a aplicação da sanção de inelegibilidade do agente político improbo⁹⁴ (SILVA, 2011 p. 526).

Ainda, menciona-se a possibilidade de processamento de infrações administrativas e sancionamento pelo Tribunal de Contas, conforme previsto na legislação especial (Lei n. 10.028/2000, denominada Lei de Finanças Públicas). As hipóteses de enquadramento não serão abordadas por se distanciarem do objeto de estudo desta monografia, porém é válido apontar que a tomada de contas do prefeito, conforme artigo 31, § 2º da Constituição federal, compete ao Tribunal de Contas do Estado-membro.

Quanto às infrações político-administrativas cujo processamento se afasta da apreciação pelo poder judiciário, Hely Lopes Meirelles (2008 p. 803) ensina que aquele poderá e deverá sempre que solicitado, examinar a regularidade formal do processo e verificar a real existência dos motivos e a exatidão do enquadramento no tipo descrito pela lei definidora da infração, emitindo apenas seu juízo de legalidade sobre a deliberação da Câmara.

No que tange à responsabilidade civil do prefeito, Hely Lopes Meirelles (2008 p. 803) preleciona que esta “pode resultar de conduta culposa ou dolosa no desempenho do cargo, desde que cause danos patrimoniais ao município ou a terceiros.” Com efeito, o ato ser apenas lesivo não lhe acarreta a obrigação de indenizar, sendo necessário que resulte de conduta abusiva do prefeito no desempenho do cargo, ou a pretexto de seu exercício (MEIRELLES, 2008 p. 803).

A esfera civil também é contemplada pela Lei de Improbidade Administrativa, com processamento pelo Poder Judiciário, sem foro privilegiado. Isto significa dizer que o patrimônio do agente político responderá pelo dano material ou moral que causar à Administração pública (MATTOS NETO, 1997 p. 165).

Ao analisar o artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, vê-se que a lei é plena de sanção de natureza civil, ou seja, de jaez indenizatório, como a perda dos bens ou valores

⁹⁴ A Lei de Ficha Limpa promoveu uma alteração no artigo 1º da Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64, de 1990), passando a prever que a suspensão dos direitos políticos dependeria da ocorrência de ato doloso que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. Ou seja, a violação exclusiva dos princípios constitucionais não poderia comportar suspensão dos direitos políticos. A redação do dispositivo em comento consta da seguinte forma: “*Art. 1º São inelegíveis: I – para qualquer cargo: I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.*” No entanto, a Lei da Ficha Limpa não substituiu a sanção de suspensão dos direitos políticos da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Ver mais em: SILVA, Luciana Magalhães Teixeira da. *A sanção de suspensão dos direitos políticos para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios vetores da administração pública tornou-se inaplicável diante da lei da ficha limpa (lei complementar nº 135/2010)?* De jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011, p. 526.

acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, quando houver e o pagamento de multa civil (MATTOS NETO, 1997 p. 167). Essas sanções são dadas por sentença judicial transitada em julgado que reconheça a prática de ato contrário à moralidade pública. Mas, se houver ameaça ou receio de dificuldade da ação protetiva do patrimônio público, a lei oportuniza o legitimado a lançar mão de medidas cautelares (MATTOS NETO, 1997 p. 168).

Retomando ao disposto no primeiro capítulo ao tratar da responsabilidade civil, verificou-se a existência de uma margem de falibilidade aos atos de gestão do prefeito, que viabiliza a causação de um dano à sociedade – e a doutrina sequer menciona a consideração da dimensão deste dano, restringindo-se apenas à menção de ser patrimonial – sem atribuição de responsabilidade, tendo em vista as dificuldades que o cargo traz quando da tomada de decisões inéditas.

No entanto, ainda que este instituto civil permita a análise de uma conduta resultante da imprudência do prefeito, como é o caso da violação de um dever de segurança, seu espectro sancionatório é voltado completamente à compensação material da sociedade vítima de um dano. A barreira enfrentada por esta forma de responsabilidade na jurisprudência brasileira é a tendência de não responsabilização pessoal de agentes públicos, mas sim da pessoa jurídica à que está vinculada no exercício de suas funções, em respeito ao artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, o qual versa a respeito da responsabilidade civil do Estado por seus agentes.

Passando à análise da responsabilidade penal no ordenamento jurídico brasileiro, esta pode advir de delito relacionado com a função, denominado crime funcional, de crime especial, de crime comum ou de contravenção penal, pelos quais será julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado, conforme preceitua o art. 29, X, da Constituição Federal (MEIRELLES, 2008 p. 790).

Os crimes funcionais alcançam todo agente público⁹⁵, e são encontrados tipificados no Código Penal. Algumas autoridades – como o prefeito – respondem por tipos de crimes especiais, encontrados em legislação especial, como é o caso dos “crimes de responsabilidade”, previstos na Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de

⁹⁵ Relembra-se, que o prefeito é agente político, espécie do gênero mais abrangente “agente público”, de modo que se submete às regras referentes a este gênero, com as ressalvas de seu cargo não estatutário, vez que não pode ser confundido com funcionário público.

Responsabilidade Fiscal (LRF)⁹⁶ e no Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. No entanto, imperioso frisar que apesar da nomenclatura “crime”, o tratamento deste ilícito se dá na esfera administrativa.

A respeito dos tipos de crimes funcionais do Código Penal, estes encontram-se dispostos nos artigos 312 a 326⁹⁷, com aplicação do artigo 327, enquanto o processo dos crimes funcionais será o especial do Código de Processo Penal, regido pelos artigos 513 a 518.

A ressalva que se impõe fazer é de que o prefeito que cometeu crime tipificado na lei especial não poderá ser punido por delito da lei comum, ainda que caracterizado como crime funcional. Isto porque a norma penal especial não contemplou todos os tipos de crime funcional definidos na lei geral, assim, ficaram separados os crimes de responsabilidade específicos do prefeito, dos crimes funcionais comuns ao prefeito e a qualquer funcionário público em acepção penal (MEIRELLES, 2000 p. 797).

No tocante aos crimes de responsabilidade, a Constituição traz sua definição no art. 29-A, §2º, incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000⁹⁸. Ainda, regula este tipo de delito a Lei de Responsabilidade Fiscal, porém tratando-se da figura do prefeito, este só poderá incorrer nos crimes expressamente previstos e tipificados no Decreto-lei nº 201, de 27.2.67.

Instituído ainda na vigência da Constituição do ano de 1967, o Decreto-lei nº 201/67⁹⁹ dispõe sobre os crimes de responsabilidade dos prefeitos e elenca os crimes que se enquadram na referida hipótese, além de especificar as infrações político-administrativas e determinar o procedimento a ser adotado quando da apuração da responsabilidade dos prefeitos (CURI, et al., 2016 p. 9).

⁹⁶ A Lei de Responsabilidade Fiscal veio integrar a eficácia, entre outros, dos arts. 163 e 169 da Constituição Federal, e estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, fazendo parte de um conjunto de medidas para promoção do equilíbrio orçamentário e financeiro dos entes federados, redução do déficit público e a estabilização da dívida pública. Ver mais em: IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Manual do Prefeito*. Rio de Janeiro, 2016.

⁹⁷ Os artigos referentes aos crimes funcionais estão inseridos no Título XI “DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, capitulados em “crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral”.

⁹⁸ Art. 29-A, §2º, CF: Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

⁹⁹ Vale destacar que, tendo em vista o ano de edição do referido Decreto-Lei, houve debates acerca da recepção deste pela Constituição Federal de 1988, o que foi sanado pelo Superior Tribunal Federal, conforme disposição da Súmula nº 496, *in verbis*: “são válidos, porque salvaguardados pelas disposições constitucionais transitórias da constituição federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967”.

Conforme o artigo 1º¹⁰⁰ do Decreto-lei 201/67, o rito do processo e julgamento se faz pelo judiciário, independentemente da autorização da Câmara. Já as sanções previstas no § 2º deste artigo, se a condenação for definitiva, são a perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por cinco anos, se condenado à pena principal. Para além dos efeitos na esfera política, o crime de responsabilidade poderá ser sancionado com as penas de reclusão e detenção, se enquadrados nas hipóteses de ação pública, como dispõe o § 1º do mesmo artigo.

Vale ressaltar que, por esta sistemática, ficou abolido o *impeachment* do prefeito, que era o afastamento político e provisório do cargo, pela Câmara, para que pudesse ser julgado criminalmente pelo Judiciário; pois, agora com o Decreto, o prefeito é julgado independentemente de seu afastamento das funções, e a perda do cargo decorrerá da aplicação desta pena (MEIRELLES, 2008 p. 792). Ainda, retomando as diferenças entre perda do mandato e cassação do mandato, cumpre destacar que nem mesmo esta última pode ser confundida com *impeachment*, tendo em vista que seu julgamento será pelo Plenário da Câmara e que possui caráter definitivo (MEIRELLES, 2008 p. 792).

Por fim, cabe destacar um ponto crucial para este estudo: todos os crimes definidos no Decreto-lei 201/67 são dolosos. Ademais, a maioria das hipóteses para configuração do crime de responsabilidade são voltados à gestão de valores e danos à Administração, não cabendo o enquadramento da problemática deste trabalho, qual seja a violação de um dever de cuidado e segurança pelo prefeito. No entanto, a menção a este instrumento legal é válida para demonstrar a conexão entre o gestor público – chefe do executivo municipal – e a esfera penal para julgamento pelo juiz criminal de condutas no exercício de suas funções.

Cabe mencionar, no âmbito do direito penal, o ilícito eleitoral, o qual abrange todas as ações proibidas por lei praticadas por candidatos e eleitores, em qualquer fase de uma eleição (FARIA, 2011 p. 135). Os crimes eleitorais estão previstos no Código Eleitoral, transferindo, assim, a disciplina do Código Penal para o diploma legal próprio (FARIA, 2011 p. 133).

Ainda na esfera penal, poderá o prefeito praticar os crimes de abuso de autoridade definidos na Lei n. 13.869/19, como qualquer pessoa, cometer crimes especiais, crimes comuns

¹⁰⁰ Art. 1º, DL 201/67 São crimes de responsabilidade do Prefeito Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio; II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos; [...]

§ 1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

e contravenções penais (MEIRELLES, 2008 pp. 790-791), respondendo com ou sem prerrogativas processuais, como veremos no decorrer desta exposição.

A Lei n. 13.869/19, inspirada no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a” da Constituição Federal¹⁰¹, que revogou a antiga Lei nº 4.898/65¹⁰². Suas disposições são direcionadas às autoridades, conjunto no qual o prefeito se inclui, e abrangem não apenas a esfera penal quando dispõe acerca das sanções para o abuso de autoridade, prevendo desde sanções administrativas – como demissão, por exemplo, ainda que não se aplique ao prefeito – até indenizações civis. Prevê, ainda, a perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública no prazo de até cinco anos.

Quanto aos crimes comuns e especiais, ou ainda contravenções penais, o prefeito responderá como qualquer pessoa imputável, e nesses processos criminais não gozará benefícios de prerrogativas¹⁰³ de cargo ou função, salvo a de prisão especial antes da condenação definitiva (MEIRELLES, 2008 p. 799).

Com o estudo acerca dos dispositivos da legislação pátria para a responsabilização do chefe do executivo municipal, torna-se possível retornar à problemática inicial e investigar se os instrumentos legais existentes são adequados para responsabilizar o prefeito por seus atos de gestão, à luz da hipótese de violação do dever de cuidado e segurança.

3.3 PERSPECTIVAS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO NO BRASIL

A importância da discussão acerca dos instrumentos de responsabilização no Brasil reside na necessidade de um mecanismo institucional para que a população brasileira possa evitar a ocorrência de danos por políticas públicas imprudentes e, ocorrendo, possa identificar o responsável e exigir resposta punitiva para a conduta culposa por meio de uma responsabilização adequada.

¹⁰¹ Art. 5º, XXXIV, CF: são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

¹⁰² A Lei nº 4.898/65 tratava do direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, contra as autoridades que, no exercício de suas funções, cometerem abusos. Cumpre elucidar que esta lei não se dirige apenas aos prefeitos, mas a toda autoridade que exercer cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração.

¹⁰³ O prefeito só aufere duas prerrogativas processuais no juízo criminal: a prisão especial enquanto a sentença condenatória não passar em julgado (Código de Processo Penal, art. 295, II); e o direito de ser inquirido, como testemunha em local, dia e hora previamente ajustados com o juiz (Código de Processo Penal, art. 221). No mais, iguala-se aos seus concidadãos perante a justiça penal, como réu, vítima ou testemunha. Ver mais em: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

A responsabilização meramente política tem se mostrado inefetiva para punição de condutas danosas à população, bem como seu processo, de lenta aplicação, mantém-se distante dos cidadãos. A continuidade de práticas de corrupção mostra que nem o *impeachment* de um presidente ou a punição de parlamentares por motivos semelhantes foi suficiente para que o país aperfeiçoasse os mecanismos institucionais e o marco jurídico responsáveis pelo controle dos efeitos sistêmicos de hábitos e comportamentos antirrepublicanos (MOISÉS, 2008 p. 21).

O ordenamento jurídico brasileiro, como analisado anteriormente, permite inferir que há uma preocupação com a responsabilidade do chefe do executivo em várias áreas de atuação municipal, em esferas distintas do direito, correspondendo aos anseios da sociedade em diversos pontos, tais quais os crimes de responsabilidade fiscal, corrupção e improbidade administrativa.

No entanto, à luz dos instrumentos legais para combate desses males políticos, foi possível verificar que a conduta objeto de análise deste estudo não pode ser enquadrada em nenhum destes tipos, nem por isso deixando de ser importante aos olhos do direito.

Vale lembrar que se trata de um ato de gestão do prefeito marcado por imprudência, sendo uma conduta dolosa causadora de danos pela violação de um dever de cuidado e segurança. Diante disso, verifica-se que a única conduta capitulada pela mais severa lei que atinge agentes políticos, a Lei de Improbidade Administrativa, em que se considera a modalidade culposa para atribuição de responsabilidade, refere-se aos atos que causem danos ao erário, como previsto no art. 10 daquele diploma legal. No entanto, o dano especulado pela problemática da monografia não é direcionado à Administração, muito menos aos cofres públicos, pois sua vítima é a população de um município, ou de um grupo desta coletividade. Com isso, verifica-se que este instrumento legal não é satisfatório para o caso, existindo uma lacuna no ordenamento.

Nesta ordem de ideias, são condutas igualmente reprováveis pela sociedade civil a execução imprudente de serviços públicos ou pela omissão na regulamentação de uma atividade, exemplos de uma violação do dever de cuidado ou segurança por uma autoridade eleita pelos cidadãos – seja por suas características pessoais, seja pelos programas políticos propostos – que lhe confiaram o mandato no cargo de prefeito.

A inadequação na responsabilização destes agentes políticos, os quais se veem impunes no exercício de suas funções, permite a repetição de condutas danosas à sociedade. E a sociedade, vítima destes danos, só poderá exercer o controle do mandato de forma posterior,

quando decidirá nas próximas eleições pela reeleição¹⁰⁴ ou não do representante até então no poder.

Do ponto de vista eleitoral, a representação do prefeito e o controle do mandato pelos representados estão intimamente ligados, uma vez que as eleições livres e diretas são a marca mais importante da democracia¹⁰⁵ brasileira. No entanto, ainda que coordenadas por um tribunal de justiça independente que assegura altíssima participação¹⁰⁶ da população, os déficits institucionais afetam diferentes dimensões da qualidade da democracia (MOISÉS, 2008 p. 22).

Em termos de vontade da população, o jurista Coutinho pontua que:

O poder político se encerra e, inversamente proporcional, se origina na vontade do povo, devendo este primeiro estar em consonância com o quanto pactuado socialmente. Não por menos, é [...] o exercício do poder político condicionado à fiscalização e à responsabilização daqueles que se encontram na posição de governados que, em certa medida e através da eleição, por exemplo, podem renovar o poder, possibilitando uma nova forma de conduzir a comunidade (COUTINHO, 2013 p. 8108).

Neste momento, tratando de eleições como controle do mandato, vale trazer as teorias do comportamento eleitoral, para determinação do voto da maioria do eleitorado. São elas a psicossociológica, que acredita na associação psicológica e afetiva das pessoas com um partido a partir de suas percepções, valores ou comportamentos; e a perspectiva sociológica, que defende a existência de vínculo entre a classe social e o voto no partido, a partir de seus conteúdos programáticos (CAVALCANTE, 2015 p. 88).

O que se pretende ressaltar, embora relevante a ideologia em geral, é que a formação das opiniões advém das atitudes políticas, e por esta lógica, a tendência é que as eleições

¹⁰⁴ A reeleição para os cargos do Executivo, isto é, a possibilidade que têm o prefeito, o governador ou o presidente de renovar o seu mandato de forma consecutiva, é um fenômeno relativamente recente na democracia brasileira. Somente em 1997, com a Emenda Constitucional nº 16, a reeleição passou a vigorar, permitindo ao ocupante de cargo do Executivo concorrer mais uma vez. A partir desse cenário, o prefeito no fim do mandato possui algumas opções, tais como abandonar a carreira, candidatar-se a vereador, esperar o próximo pleito estadual/nacional ou candidatar-se à reeleição. Sobre o assunto, ver: CAVALCANTE, Pedro. *Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil*. Campinas, 2015, p. 91.

¹⁰⁵ A universalização do sufrágio é uma característica importante do processo de democratização do Brasil. Em 1930, sob um sistema oligárquico, votaram na escolha de Presidente da República 2 milhões de cidadãos, correspondendo a 5% da população; em 1945, na democratização brasileira do pós-guerra, votaram 16% da população; e, em 2002, 66,6% que, considerada apenas a população de 18 anos ou mais, representava 94%. O voto é obrigatório e facultativo para pessoas de 16 a 18 anos ou de 70 anos ou mais. Sobre o assunto, ver em: MOISÉS, José Álvaro. *Cultura Política, Instituições e Democracia: Lições da experiência brasileira*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2008.

¹⁰⁶ Em 2016, a Justiça Eleitoral realizou a maior eleição municipal da história. Mais de 118.757.780 milhões de eleitores foram às urnas nos 5.568 municípios para escolher seus representantes, entre prefeitos e vereadores. Esse número corresponde a 82,4% do total de 144.088.912 eleitores aptos a votar no pleito passado. Sobre o assunto, ver mais em: Tribunal Superior Eleitoral. *TSE realizou maior eleição municipal da história em 2016*. Publicado em: 17 jul 2017. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Julho/tse-realizou-maior-eleicao-municipal-da-historia-em-2016> > Acesso em 06 nov 2019.

produzam governos controlados e responsivos à população, tendo as eleições a função central de propiciar aos cidadãos um momento para realizarem a avaliação dos governantes (CAVALCANTE, 2015 pp. 89-90).

Ou seja, segundo Pedro Cavalcante (2015 pp. 89-90), o eleitor se importa com a capacidade da política em gerar os benefícios esperados. Assim, quando seu representante lhe causa danos, ainda que culposamente, seu padrão de comportamento será sua rejeição.

No entanto, este modelo de responsabilização indireta e posterior por meio das eleições futuras não impede que a população sofra danos, pois não há um instrumento legal preciso que iniba essa conduta que já se mostrou reprovável.

De acordo as estatísticas divulgadas pela consultoria do Senado Federal na obra “O que reelege um prefeito¹⁰⁷”, a opinião pública leva em consideração para as eleições os fatores mais divulgados pela imprensa, como a acusação de ter cometido crime grave ou ser premiado por boa gestão (MENDES, et al., 2004 p. 3). Entretanto, indicadores administrativos de menor visibilidade não têm o mesmo efeito nas probabilidades de reeleição, a exemplo do caso dos prefeitos listados pelo Tribunal de Contas da União como autores de irregularidades (MENDES, et al., 2004 p. 3).

Com efeito, a resposta à acusação de crime grave demonstra o acompanhamento dos eleitores, de modo que os acusados encontram dificuldades para conseguir se candidatar a um novo mandato. Sabendo que o prefeito é o principal gerente dos serviços públicos diretamente fornecidos à população, evidente que será a figura pública mais facilmente identificada como responsável, seja pelos buracos nas ruas, pelo bom resultado de um novo corredor de transporte ou pela falta de vagas em escolas públicas (MENDES, et al., 2004 p. 6).

Ainda, estudos¹⁰⁸ acerca da ocorrência de desastres naturais, especialmente no tocante aos riscos de deslizamentos, escorregamentos e inundações, demonstram que a população

¹⁰⁷ Vale destacar que os dados levantados pela consultoria do Senado apresentam um padrão diferenciado no Norte-Nordeste em relação ao Sul-Sudeste, de modo que no primeiro, a influência do Presidente é maior, e o expurgo dos prefeitos acusados de crimes graves não ocorre; padrão inverso observado no segundo, que pune com mais rigor o prefeito acusado de crime e sequer privilegia o candidato do partido do Presidente. Sobre o assunto, ver: MENDES, Marcos; ROCHA, C. Alexandre A. *O que reelege um prefeito?* Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, 2004

¹⁰⁸ O questionamento a respeito da Governança e Comunicação de Riscos de deslizamentos, escorregamentos, inundação em proximidade à linha costeira (associados com erosões costeiras e ressacas do mar), possuía quatro instituições possíveis para resposta: Prefeitura, Universidades, Organizações Não Governamentais (ONGs) e das próprias pessoas ou sociedade. Mais de 80% das respostas consideram muito importante a responsabilidade das prefeituras para reduzir ou evitar os riscos; as ONGs e Universidades foram apontadas como tendo menor atribuição de responsabilidades. Ver mais em: MELLO, Allan. Y. I.; et al. *Abordagem conceitual sobre vulnerabilidade aos desastres naturais no contexto de mudanças climáticas e ambientais: caso no Litoral Norte de São Paulo*. Belém, 2012.

espera das prefeituras – leia-se prefeitos – a assunção de responsabilidade para reduzir ou evitar os riscos (MELLO, et al., 2012 p. 11).

Assim, é natural que a população tenha uma série de reclamações e reivindicações a formular para o prefeito, mas é evidente que estas não devem ser confundidas com a gravidade que um dano decorrente da violação de um dever de segurança ou cuidado pode causar, o qual deve ser combatido com a devida seriedade, especialmente quando se tratar de responsabilização pessoal na esfera penal.

O cenário brasileiro é marcado por uma série de situações nas quais o tomador de decisões municipal, diante da falta de legislação específica ou, quando existente, carente de especificidade, se omite do dever de regulamentação, ou permite uma construção de forma imprudente, sem posterior fiscalização municipal, culminando em desastres naturais, causando danos à população. Como pretendeu-se mostrar, a falta de cuidado está muitas vezes relacionada à ausência de mecanismos de responsabilização pessoal do prefeito.

A relevância do debate acerca da responsabilização penal reside no fato de que estar diante de um procedimento criminal cria mecanismos processuais e psicológicos que facilitam a reparação do dano (CRUZ, 2007), e tal pressão exercida pelos feitos de natureza criminal facilita os objetivos de controle do mandato por uma população vítima da imprudência de seu representante. Ainda, mecanismos de pressão penal são mais eficientes e eficazes para prevenir e educar o agente causador do dano (CRUZ, 2007) – e demais que almejam um cargo de tomada de decisões.

Por fim, cabe ressaltar que o fato de o direito penal trabalhar com a viabilidade de instrumentos novos já induz a importância da discussão de seus institutos, dentre eles a aplicação do tema proposto. A importância de uma responsabilização adequada pelo ordenamento jurídico brasileiro também tem papel no sentido inverso da impunidade, quando a existência de lacunas na legislação abre caminho para o enquadramento de condutas em tipificações semelhantes, mas não específicas.

Ao tratar da responsabilidade penal como possível solução para a adequação ao caso, não se deseja que esta seja adotada indiscriminadamente pelos juízes penais, pois a responsabilização a qualquer custo gera insegurança jurídica e viabiliza perseguições políticas, dando contornos obscuros ao ativismo judicial. Vislumbra o estudo pela necessidade de uma mudança na atribuição de responsabilidade a ser consolidada fora dos tribunais, por meio de adequações dos diplomas existentes ou pela criação de novos instrumentos legais, de modo a garantir a aplicação uniforme em todo território nacional.

CONCLUSÃO

O estudo teve como sujeito o prefeito, agente político, representante local eleito e chefe do executivo municipal. A delimitação realizada teve por base a verificação de que este agente possui maior proximidade ao eleitor, em comparação aos demais governantes, bem como sua atuação se mostra vinculada ao interesse local.

O elemento volitivo das eleições atrai a necessidade de falar sobre mandato. A imposição legal que torna necessária a representação política diferencia o mandato privado de um mandato político. Considerando as teorias existentes sobre mandato, verificou-se que o mandato exercido pelo prefeito não lhe confere independência absoluta, devendo este guiar-se pelo interesse comum, bem como pelos contornos partidários, quando da tomada de decisões.

Assim, a fim de assegurar as garantias da relação de mandato político formada, identificou-se a necessidade de um controle pleno do mandato, uma vez que sua revogação não é instrumento fornecido à população.

Para tanto, o estudo guiou-se pelo caminho da responsabilização pessoal do representante por seus atos de gestão. Deste modo, o prefeito eleito estaria sujeito a sanções quando desempenhar suas atribuições ilicitamente ou com descaso, e a população, vítima de danos por estas condutas, terá uma resposta imediata, sem precisar aguardar um novo pleito eleitoral para demonstrar sua insatisfação.

Nesta linha de pensamento, investigou-se na doutrina as formas de responsabilidade existentes para, posteriormente, verificar se a legislação brasileira possui dispositivos que contemplem estas formas de responsabilidade, a fim de colocá-las em prática para obter as consequências esperadas.

A importância desta verificação fundou-se na possibilidade de analisar se o modo atual de atribuição de responsabilidade se mostra efetivo suficiente a fim de evitar a ocorrência de danos à sociedade por uma atuação imprudente de seus representantes locais.

No plano conceitual, verificou-se que a responsabilidade política seria o mecanismo legal para obrigar o governante a executar as funções decorrentes do cargo para o qual foi eleito, através de um juízo de mérito de seus atos, respondendo perante o povo representado – e não somente aqueles que o elegeram – ou perante o corpo legislativo, conforme processo especial previsto na Constituição.

No entanto, na prática, constatou-se que esta forma de responsabilização apresenta insuficiência punitiva, tanto na vertente difusa – que diz respeito à relação entre representante

e o representado – quanto na vertente institucional, que deveria trazer instrumentos legais para aplicação de sanção. Em ambos os casos não se alcançou o objetivo de resposta satisfatória enquanto mecanismo puramente político, porque a primeira foge à ingerência sobre o mandato e a segunda só atinge a esfera política diante da condenação em outro ramo do direito que preveja sanções de cunho político.

A responsabilidade política na sua modalidade difusa, qual seja a demonstração da vontade popular nas eleições, não permitiria o controle do mandato, uma vez que sua aplicação se dá em momento posterior, e não diz respeito ao exercício do mandato, mas sim à negativa à um novo mandato.

Demonstrou-se, ainda, acerca do comportamento eleitoral, que a população possuiria conhecimento parcial sobre as condutas do representante, adquirido somente quando sofrer danos diretos ou quando, por divulgação midiática, conhecer da conduta danosa, fato que poderia consumir-se quando já tivesse passado a oportunidade de demonstração da insatisfação nas urnas.

Por fim, ressalta-se que punição advinda da rejeição nas eleições não teria sequer o condão de afastar o político causador do dano da vida política, pois este poderia fazê-lo através de outro cargo que independa de eleição, ou ainda pela presença de sua influência na ingerência da política.

Tratando-se da responsabilidade política institucional, embora o ordenamento jurídico preveja diversas sanções políticas espalhadas pelas variadas esferas do Direito, a responsabilidade política institucional pura não possui efetividade punitiva para a problemática desta monografia. Isto porque os mecanismos constitucionais mais severos não atingem a figura do prefeito, como é o caso do *impeachment*, que é restrito ao Presidente da República. Ainda, outros instrumentos legais como *recall* ou moção de confiança não possuem previsão na legislação brasileira.

Conclui-se, quanto à responsabilidade política vigente no direito brasileiro, que não há viabilidade de sua aplicação atualmente para a violação de um dever de cuidado ou segurança pelo prefeito, por não haver dispositivo legal neste sentido.

No entanto, se considerarmos o *impeachment* como principal meio de responsabilidade política, veremos que seu nascedouro se deu no direito penal, por tratar de um delito que também assumia finalidade política. Assim, acredita-se que para uma perspectiva de condenação futura pela conduta imprudente narrada, o caminho igualmente poderia nascer no direito penal.

Tratando da responsabilidade administrativa no direito brasileiro, foi possível verificar que, em que pese suas sanções sejam rígidas, não há como punir o prefeito por uma conduta culposa que cause danos à sociedade. Esta conclusão foi obtida ao analisar que a legislação pátria neste âmbito do direito, no tocante a condutas culposas, restringe-se à responsabilização de prefeitos se a causação de danos for direcionada à Administração ou aos cofres públicos.

Embora haja previsão de uma violação em sentido mais abrangente, hipótese que discorre acerca dos princípios da Administração, esta não poderia servir para o caso em comento, uma vez que se limita aos delitos dolosos.

Diante dos elementos mencionados, verificou-se que apesar da alta regulamentação e sancionamento de atos de improbidade e corrupção, quando a análise se desloca para os atos de gestão causadores de danos à população pela violação a um dever de cuidado ou segurança a legislação administrativa mostra-se silente e vazia quanto à responsabilização dos prefeitos.

Ainda, foi apresentada a responsabilidade civil, caminho pelo qual se almejava a reparação civil e pessoal pelo chefe do executivo municipal. Mas esta, igualmente, não poderia resultar em controle do mandato pela população, uma vez que a compensação material por raras vezes atinge a pessoa física do prefeito. Isto porque sua verificação prática se daria por ação de regresso da pessoa jurídica do Município, na demonstração de dolo ou culpa do prefeito. No entanto, o ordenamento prevê ampla margem de impedimento da responsabilização do prefeito na tomada de decisões, tornando-se improvável atingir sua esfera patrimonial.

Finalmente, o estudo demonstrou que a responsabilidade penal, conceitualmente e no plano prático, mostrou ser o instituto mais efetivo para sancionamento do prefeito, diante de sua eficiência punitiva pessoal. Ainda, esta mostrou-se ser a forma de responsabilidade que mais aproxima a população – enquanto vítima – do processo pelo qual passará o agente causador do dano.

Destaca-se também seu caráter preventivo como fator de grande relevância, tendo em vista que a possibilidade de punição, por si só, já incute no agente a ideia de adotar os cuidados, cautelas e precauções antes de qualquer decisão que possa afetar a comunidade, evitando com isso a ocorrência do dano em detrimento da compensação material tardia.

No entanto, não há previsão no ordenamento jurídico brasileiro de um dispositivo que poderia ser utilizado para a condenação penal de um prefeito pela violação de um dever de cuidado ou segurança. E, considerando que a esfera penal é regida pelos princípios da legalidade e tipicidade, não seria possível aplicar analogicamente nenhuma sanção penal ao caso discutido.

Assim, para considerar válida esta forma de responsabilidade, deveria haver a criação de um instituto penal específico, considerando todas as prerrogativas existentes para o prefeito. Buscando um ordenamento jurídico que tivesse amadurecido a responsabilização penal do chefe do executivo local, encontrou-se na França uma evolução legislativa apropriada para o estabelecimento de um paradigma.

Verificou-se que a preocupação com a responsabilização de agentes políticos se deu a partir de uma série de casos emblemáticos envolvendo chefes do executivo, especialmente o *maire*, a figura governamental mais similar ao prefeito brasileiro.

Uma intensa judicialização penal da vida política se deu após a detecção de que a responsabilização penal seria o meio mais eficaz para tratar de condutas imprudentes causadoras de danos à sociedade.

Neste contexto, para evitar o tratamento exclusivamente pelo judiciário, e visando conferir maior segurança jurídica aos agentes políticos envolvidos, várias leis foram criadas com o intuito de parametrizar o enquadramento penal do chefe do executivo local. Assim, foi com a criação da Lei Fauchon que houve o aperfeiçoamento do dispositivo legal no Código Penal francês para responsabilização penal de agentes políticos tomadores de decisões quando se observasse a violação de um dever de cuidado ou segurança imposto por norma escrita.

Atualmente, por repercussão da lei, quando este agente deixar de regulamentar uma situação específica; quando agir de modo imprudente diante da concessão de uma autorização; quando deixar de fiscalizar uma construção; quando ignorar ou executar de modo imprudente certo dever de cuidado, causando danos graves à população a partir de qualquer das condutas citadas, ainda que não intencional, sua atuação não passará impune pelo sistema francês.

O paralelo que se pretendeu estabelecer ao caso nacional foi que a responsabilidade penal foi adotada pelo ordenamento francês por se acreditar na sua efetividade e na alta possibilidade de prevenção da recorrência danosa, exigindo maior atenção dos prefeitos na tomada de decisões e nos demais atos de gestão, até mesmo naqueles atos que forem delegados.

A existência de uma sanção penal e pessoal mostrou-se como caminho ideal para regular a atuação do prefeito e, com isso, evitar a ocorrência de escândalos locais e prejuízos à população

Pelo que foi assimilado do caso francês, esta responsabilização não deve ser buscada meramente pelo julgamento por juízes criminais, posto que ainda sim o ordenamento jurídico apresentaria lacunas sobre o assunto.

Acredita-se que o amadurecimento do tema deve se dar através de uma evolução legislativa. Somente assim, com a criação de critérios específicos e respeitando a previsibilidade do enquadramento no tipo penal, que se poderia considerar adequada a forma de responsabilizar o chefe do executivo municipal.

Não se pretende, contudo, esgotar o tema da responsabilidade de prefeitos por atos de gestão marcados por imprudência, quando causarem danos à sociedade pela observância de uma violação do dever de cuidado e segurança assumido pelo representante municipal, nem elaborar neste momento um projeto de lei consistente ou apontar uma solução direcionada.

Objetiva-se, com a leitura desta monografia a viabilização de um debate sobre a problemática, a fim de amadurecer este posicionamento e expandi-lo, inclusive, para os demais tomadores de decisões dos outros entes federados, eleitos por uma população que necessita de meios para maior defesa de sua segurança, bem como de instrumentos imediatos para proteção de seus interesses face a seus representantes, quando estes os desrespeitarem.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** Fragmentos das obras póstumas compiladas por Ursula Ludz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BEAUD, Olivier. **Le sang contaminé**. Paris: Puf, Béhémot, 1999 e Fr. Hamon; M. Troper, Droit Constitutionnel, Paris: LGDJ, 33^a ed., 2015.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e Das Penas**. Bauru: EDIPRO, 2003. p. 92-97.

BELRHALI, Hafilda. **Responsabilité Administrative**. Paris: L.G.D.J., Lextenso éditions, 2017.

BIDÉGARAY, Christian; EMERI, Claude. **La responsabilité politique**. Paris: Éditions Dalloz, 1998. (Collection Connaissance du Droit Dalloz; Fondée par Jean-Luc Aubert; Agrégé des Facultés de droit; Dirigée par Philippe Jestaz)

BIGAUT, Christian. **La Responsabilité Pénale des Hommes Politiques**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence - EJA, 1996. (Collection «Systèmes»; Dirigée par Michel Bouvier et par Georges Dupuis)

BLUTEAU, Philippe. Responsabilité pénale des élus locaux : trente ans d'évolution. La transparence de la vie politique. **Les Courrier des Maires et des Élus Locaux**. 20 set. 2013. Disponível em: < <http://www.courrierdesmaires.fr/24074/responsabilite-penale-de-lelu-trente-ans-devolution/#sommaire-du-dossier>> Acesso em: 26 out. 2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11^a ed., 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 10^a Edição, 2000.

BORRAZ, Olivier. Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. **Pôle Sud "Qui gouverne les villes?"** n.13. Nov. 2000. pp. 11-26. Disponível em: <https://www.persee.fr/docAsPDF/pole_1262-1676_2000_num_13_1_1083.pdf> Acesso em: 20 out. 2019.

BUGE, Éric. **Droit de la Vie Politique**. Paris: Thémis droit, Lextenso éditions, 2018.

BURKE, Edmund. **Discurso aos eleitores de Bristol**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, 2012 v. 20, n. 44, p. 97-101. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000400008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 Nov. 2019.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1988.

CAVALCANTE, Pedro. Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. **Opinião Pública**. Campinas, Abr. 2015, v. 21, n. 1, p. 87-104. Disponível

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100087&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 out. 2019.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das Ideias Políticas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1990.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ Serviço: saiba a diferença do sistema majoritário e proporcional**. 5 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-saiba-a-diferenca-do-sistema-majoritario-e-proporcional/>> Acesso em: 14 nov. 2019

COTTA, Maurizio. 1991. **Representação política** [verbete]. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998.

COUTINHO, Elvis Gibson Leite. Princípio da Responsabilidade Política. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**, nº 8, 2013. p. 8075-8117. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08075_08117.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2019.

CRUZ, Gysele Maria Segala da. Responsabilidade penal da pessoa jurídica de direito público nos crimes contra o meio ambiente: uma visão pragmática. **Revista de Doutrina – TRF4**, n. 18, 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/Edicao018/Gysele_Cruz.htm>. Acesso em: 06 nov. 2019.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Responsabilidade do Administrador Público**. Santos, 1999. Disponível em: <<http://www.servulo.com.br/pdf/administrador.pdf>> Acesso em 07 nov. 2019.

CURI, Fabiana. HEFFEL, Robson Alvino. **Responsabilidade do prefeito por atos de improbidade administrativa**. Santos, 2016. Disponível em: <<http://www.repositoriodigital.univag.com.br/index.php/rep/article/view/297/339>> Acesso em: 07 nov. 2019.

DESMAS, Jérôme. **5 mai 1992: les dessous de la catastrophe de Furiani**. 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.linternaute.com/sport/foot/1378692-les-dessous-de-la-catastrophe-de-furiani/>>. Acesso em: 09 out. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017

FAVEREAU, Eric. Sang contaminé: que sont devenus les principaux acteurs du scandale? **Libération**. 7 fev. 2018. Disponível em: <https://www.liberation.fr/france/2018/02/07/sang-contamine-que-sont-devenus-les-principaux-acteurs-du-scandale_1628208> Acesso em: 28 out. 2019.

FELICISSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, Mar. 1992, v. 32, n. 1, p. 6-15. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901992000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 out. 2019.

FICHTNER, José Antonio. **Impugnação de Mandato Eletivo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FRANÇA. Ministère de la Justice. **L'organisation de la Justice en France**. 25 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/>> Acesso em: 20 out. 2019.

_____. Sénat. **Les délits non intentionnels. La loi fauchon: 5 ans après** - Actes du Colloque. Palais de Luxembourg, 1 mar. 2006. Disponível em: <https://www.senat.fr/colloques/colloque_2006_delit/colloque_2006_delit6.html> Acesso em 26 out. 2019

FURIANI: la prison ferme s'évanouit en appel. **Libération**. 14 dez. 1995. Disponível em: <https://www.liberation.fr/france-archive/1995/12/14/furiani-la-prison-ferme-s-evanouit-en-appel-les-juges-ont-cepependant-ete-plus-severes-pour-le-directe_152374>. Acesso em: 09 out. 2019.

GARCIA, Mônica Nicida. Agente Político, Crime de Responsabilidade e Ato de Improbidade. **Boletim dos Procuradores da República**. n. 56, Dez. 2002. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/prerrogativa-de-foro/monica_nicida_agentepolitico.pdf> Acesso em: 17 out. 2019.

GOODNOW, Frank J. **Comparative Administrative Law**. An analysis of the administrative systems national and local of the United States, England, France and Germany. Washington, D.C.: Beard Books, 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviatã. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Col. Os Pensadores.

IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Manual do Prefeito**. Coordenação técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. 15. ed. rev. atua. Rio de Janeiro: IBAM, 2016. Disponível em: <http://www.crars.org.br/cgp/arquivos/manual_prefeito15ed2017_1.pdf> Acesso em: 31 out. 2019.

INSEE, Institut National de la Statistique et des Études Économiques. **Définitions**. 08 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definitions>> Acesso em: 20 out. 2019

JARDIM, Torquato. Processo e justiça eleitoral: introdução ao sistema eleitoral brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, jul./set. 1993, v. 30, n. 119, p. 25-46. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176174>> Acesso em: 14 nov. 2019.

KRIEGLER, Blandine. De la responsabilité politique à la responsabilité pénale? **Libération**. 25 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.liberation.fr/tribune/1999/01/25/de-la-responsabilite->

politique-a-la-responsabilite-penale-a-deux-semaines-du-proces-du-sang-contamin_261963>. Acesso em: 05 jun. 2019.

LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, 2006, n. 67, p. 49-103. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2019.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. **Lua Nova**, São Paulo, 2006, n. 67, p. 105-138. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2019.

MASSON Marie-Françoise. Deux préfets jugés pour le drame de Barbotan. **La Croix**, 19 nov. 1996. Disponível em: <https://www.la-croix.com/Archives/1996-11-19/Deux-prefets-juges-pour-le-drame-de-Barbotan-_NP_-1996-11-19-416470>. Acesso em: 08 out. 2019.

MATTOS NETO, Antônio José de. Responsabilidade Civil por Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, out. 1997, v. 210, p. 159-170. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47093/45804>> Acesso em: 12 nov. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros 25ª ed., 2000.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros; 16ª ed., 2008.

MELO, Osvaldo Ferreira. **Dicionário de direito político**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

MELLO, Allan. Y. I.; BATISTELLA, Mateus; FERREIRA, Lúcia D. C.; DI GIULIO, Gabriela M.; DO CARMO, Roberto L. Abordagem conceitual sobre vulnerabilidade aos desastres naturais no contexto de mudanças climáticas e ambientais: caso no Litoral Norte de São Paulo. **Anais do Encontro Nacional da ANPPAS**, Belém, PA, 2012, n. 6. Disponível em: <<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/945660>> Acesso em 06 nov. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 5ª ed., 1994.

MENDES, Marcos; ROCHA, C. Alexandre A. O que reelege um prefeito? **Consultoria Legislativa do Senado Federal**. Brasília, abr. 2004, n. 7. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/99/texto7%20-%20reeleicao%20prefeitos.pdf>> Acesso em: 31 out. 2019.

MEZZAROBBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Florianópolis: Qualis Editora, 2018.

_____. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, jan. 2006. p. 95-112. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15094>>. Acesso em: 13 out. 2019.

MIRANDA, Jorge. **Direito Eleitoral**. Coleção: Manuais universitários. Coimbra: Edições Almedina, 2018.

MONGAILLARD, Vincent. Municipales: comment fait-on... pour être maire sans être élu? **Le Parisien**: 20 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.leparisien.fr/elections/municipales/municipales-comment-fait-on-pour-etre-maire-sans-etre-elu-20-01-2014-3511379.php>> Acesso em: 20 out. 2019.

NICOLAU, Jairo. Como Controlar o Representante? : Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, 2002, v. 45, n. 2, p. 219-236. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 out. 2019.

ROJO, Raúl Enrique. A responsabilidade política no Brasil de nossos dias: Reflexões à luz da perseguição de juízes e promotores por suposto abuso de autoridade. Incertidumbre u Conflictos Contemporáneos. **Sociología jurídica, representación y participación política en América Latina**. Buenos Aires: Teseo, 2019.

PAULIAT, Hélène. Le modèle français d'administration de la justice: distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative. **Revue française d'administration publique**, 2008, v. 125, n. 1, pp. 93-110. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-1-page-93.htm#>> Acesso em: 20 out. 2019

PEREIRA NETO, Luiz Gonzaga. Os agentes políticos e sua responsabilização à luz da Lei nº 8.429/92. **Revista da AGU**, Brasília, abr. 2007, n. 12, p. 1-9. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2739/2007_pereira_agentes_politicos_responsabilizacao.pdf?sequence=1> Acesso em: 30 out. 2019.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, 2006, n. 67, p. 15-47. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03 set. 2019.

POLITI, Caroline. Procès Xynthia: les trois éléments qui vont peser dans le jugement. **L'Express** 17 out. 2014. Disponível em: <https://www.lexpress.fr/actualite/societe/justice/proces-xynthia-les-moments-forts-du-proces_1612505.html> Acesso em: 09 out. 2019.

PONTIER, Jean-Marie. **La Responsabilité Administrative**. 7 maio 2014, pp. 13-15. Disponível em: < <http://www.ntpu.edu.tw/files/event/20081127144718.pdf>> Acesso em 25 out. 2019.

PORTELLI, Hugues. La pénalisation de la vie politique. **Pouvoirs**. Jan. 2009. vol. 128, no. 1, pp. 113-119. Disponível em: <<https://revue-pouvoirs.fr/La-penalisation-de-la-vie.html>> Acesso em: 25 out. 2019

RAJF, Revue de l'Actualité Juridique Française. **Cour de Justice de la République, n. 99-001**, Laurent Fabius, Georgina Dufoix et Edmond Hervé, 9 Mars 1999.. Disponível em: <<http://www.rajf.org/spip.php?article660>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

RAMBAUD, Romain. **Droit des élections et des Référendums Politiques**. Collection Précis Domat. Paris: L.G.D.J, 2019;

SGARIONI, Mariana. Aids leva ex-premiê francês à Justiça. **Folha de S. Paulo**. 09 fev. 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft09029906.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

SILVA, Luciana Magalhães Teixeira da. A sanção de suspensão dos direitos políticos para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios vetores da administração pública tornou-se inaplicável diante da lei da ficha limpa (lei complementar nº 135/2010)? **De jure**. Belo Horizonte, dez. 2011, n. 17, p. 524-528. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1034/R%20DJ%20Coment%20-%20administrativo%20san%C3%A7%C3%A3o%20suspens%C3%A3o%20-%20luciana.pdf?sequence=1>> Acesso em: 12 nov. 2019.

TIFINE, Pierre. Droit administratif français. Première Partie, Chapitre 3: L'administration décentralisée. **Revue générale du droit online**, 2013, n. 4294. Disponível em: <www.revuegeneraledudroit.eu/?p=4294> Acesso em: 20 out. 2019.

TORAVAL SUISSE, Association pour l'étude des avalanches et des torrents. **Montroc, 20 ans après**. 2019. Disponível em: <<http://www.toraval.ch/montroc-20-ans-apres/>>. Acesso em 09 out. 2019.

TORRES, Damiana. Sistemas eleitorais brasileiros. **Revista Eletrônica da EJE – TSE**, jul. 2014, n. 4. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/sistemas-eleitorais-brasileiros>> Acesso em: 14 nov. 2019.

VERPEAUX, Michel; RIMBAULT, Christine; WASERMAN, Franck. Les collectivités territoriales et la décentralisation. Col: Découverte de la vie publique. **La Documentation française**. 19 set. 2018. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/fiches/20204-municipales-mode-de-scrutin-communes-de-plus-de-1000-habitants>> Acesso em: 20 out. 2019

WORMS, Jean-Pierre. Le préfet et ses notables, n. 3, set. 1966. **L'administration face aux problèmes du changement**. pp. 249-275. Disponível em: <https://www.persee.fr/doc/sotra_0038-0296_1966_num_8_3_1274> Acesso em: 20 out. 2019.