



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO nº 109.2014

Assunto: Projeto de Lei nº 116.2014.

Objetivo: Autoriza o Município de Toledo a cumprir acordo firmado em processo judicial.

Autor: Poder Executivo.

Parecer: Ilegalidade.

I. Relatório

Encaminhou o Senhor Vereador Genivaldo Paes, na qualidade de Secretário da Comissão de Legislação e Redação desta Casa, pedido de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 116/2014 que busca autorização para que o Município de Toledo possa cumprir acordo firmado em processo judicial.

Consta nas razões de dito Projeto de Lei que tramita na 3ª Vara Cível da Fazenda Pública desta Comarca o processo autuado sob nº 0003188-67.2014.8.16.0170, de Ação de Cobrança pelo Rito Sumário, movida pelo Município em face de Armindo Gustavo Dettenborn e Bruno Etvino Schwingel, objetivando o reembolso de multa paga ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP), conforme inclusa cópia da petição inicial.

Justifica que sem adentrar-se no mérito da Ação, o Município de Toledo e os Requeridos, no caso os Srs. Armindo Gustavo Dettenborn e Bruno Etvino Schwingel, formalizaram proposta de conciliação, cuja eficácia foi condicionada à prévia autorização desse Legislativo, conforme Termo de Audiência Preliminar nº 138/2014 (cópia em anexo).

Afirma, por fim que, pelo acordo em questão, caberá a cada um dos requeridos pagar ao Município, a importância de R\$ 2.040,00 (dois mil e quarenta reais), em 12 parcelas mensais e consecutivas de R\$ 170,00 (cento e setenta reais) fixas cada uma, totalizando o valor de R\$ 4.080,00 (quatro mil e oitenta reais), a





CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

título de reembolso do valor da multa acima mencionada.

É o breve, mas necessário, relato.

II. Parecer

Primeiramente, é importante ressaltar que não consta na exposição dos motivos ou mesmo no corpo do presente Projeto de Lei qualquer **vantagem** para concretização do acordo pelo Município de Toledo.

O STF bem proferiu, por meio do voto de lavra da Ministra Ellen Gracie que, em regra, *os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ulatimação deste interesse.*¹

Só por este aspecto o presente projeto de lei está fadado a seu arquivamento por sua ilegalidade, uma vez que o gestor público deve apontar precisamente **qual é a vantagem para a administração pública na referida transação**. O poder de *autotutela* do Estado não foge do aspecto acobertado pelo princípio de *motivação dos atos administrativos*!

Mas, sem se descurar de uma análise mais detida da possibilidade de o Executivo realizar acordos judiciais, tem-se que tal matéria é carente de regulamentação.

Aliás, neste sentido, é sensato recordar ao Poder Executivo Municipal até os presentes dias esta carente de regulamentação o art. 227 do

¹ RE 253885, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Código Tributário Municipal de Toledo², o qual trata da *Transação*, e tem fixado em seu paragrafo único que o *regulamento estipulará as condições e as garantias sob as quais se dará a transação*.

Por certo que a regulamentação de dita transação poderia ser mais abrangente e tratar inclusive de outras situações além daquelas que são tratadas pelo CTM, como a aqui apresentada.

Por fim cumpre novamente alertar que ao se cancelar este acordo, que trata de lei de efeito concreto e, vez aprovada por esta Casa de Leis, tem-se como responsáveis pelo cometimento da ilegalidade, todos aqueles que do ato participaram, o Chefe do Poder Executivo e todos os Vereadores que o aprovaram. E, em cometendo ilegalidade, estão todos sujeitos a nulidade do ato e, conseqüente responsabilidade por improbidade administrativa.

Aliás, Pedro Roberto Decomain afirma que em se tratando de leis de efeito concreto estes são verdadeiros atos administrativos, o que permite a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. E, assinala ainda:

A ação por improbidade administrativa não é meio processual adequado para impugnar ato legislativo propriamente dito. Isso não significa, todavia, que todos os atos a que se denomina formalmente de 'lei' estejam infensos ao controle jurisdicional por seu intermédio. Leis que usualmente passaram a receber a denominação de 'leis de efeitos concretos', e que são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa. (...) Os atos legislativos propriamente ditos, é dizer, os que efetivamente veiculam normas jurídicas novas, devem ter sua validade contestada em face da Constituição Federal por intermédio de ação própria (ação direta de inconstitucionalidade ou, eventualmente, agüição de descumprimento de preceito fundamental).³

Neste contexto também é o STJ:

² Fica o Executivo municipal autorizado a celebrar com o sujeito passivo da obrigação tributária transação que, mediante concessões mútuas, importe em prevenir ou terminar litígio e, conseqüentemente, em extinguir o crédito tributário a ele referente.

³ Improbidade Administrativa. São Paulo: Dialética. 2007, p. 64 e 66



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS POR MUNICÍPIO SEM LICITAÇÃO. POSTERIOR EDIÇÃO DE LEI COM OBJETIVO DE REGULARIZAR A CONTRATAÇÃO. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. EQUIPARAÇÃO A ATO ADMINISTRATIVO NEGOCIAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PLEITEAR SUA ANULAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO ESPECIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO DE OFENSA AOS DISPOSITIVOS LEGAIS APONTADOS. RECURSOS ESPECIAIS PARCIALMENTE CONHECIDOS, MAS IMPROVIDOS.⁴

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. MAJORAÇÃO ILEGAL DA REMUNERAÇÃO E POSTERIOR TRANSFORMAÇÃO EM AJUDA DE CUSTO SEM PRESTAÇÃO DE CONTAS. DANO AO ERÁRIO. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIR O COMBALIDO COFRE MUNICIPAL. RESTABELECIMENTO DAS SANÇÕES COMINADAS NA SENTENÇA.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra prefeito, vice-prefeito e vereadores do Município de Baependi/MG, eleitos para a legislatura de 1997/2000, imputando-lhes improbidade pelas seguintes condutas: a) edição das Leis 2.047/1998 e 2.048/1999, fixando seus subsídios para a mesma legislatura – em contrariedade aos arts. 29, V, e 37, XI, da Constituição –, sobretudo porque baseados em dispositivo da EC 19/98 não regulamentado; e b) edição, num segundo momento, da Lei 2.064/1999, que suspendeu as leis antes mencionadas e transformou em ajuda de custo os valores majorados às suas remunerações, independentemente de comprovação de despesas, com vigência até a regulamentação pendente.

2. O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade incidental e a nulidade das leis municipais, condenando os réus a devolverem os valores indevidamente recebidos, além de cominar as sanções previstas na Lei 8.429/1992.

3. A Corte de origem deu parcial provimento às Apelações dos réus para excluir a) a condenação ao ressarcimento e b) a cominação de sanções.

4. A despeito de ter reconhecido que as leis municipais em referência foram editadas em contrariedade à orientação do Tribunal de Contas do Estado e aos princípios da impessoalidade e da moralidade, o acórdão recorrido afastou integral e amplamente todas as consequências da improbidade por não ter vislumbrado má-fé e expressividade nos valores envolvidos.

5. O entendimento de que inexistiu má-fé é irrelevante in casu, pois a configuração dos atos de improbidade por dano ao Erário e o dever de ressarcimento decorrem de conduta dolosa ou culposa, de acordo com os arts. 5º e 10 da Lei 8.429/1992. Precedentes do STJ.

6. A edição de leis que implementaram o aumento indevido nas próprias remunerações, posteriormente camuflado em ajuda de custo desvinculada de prestação de contas, enquadra a conduta dos responsáveis – tenham agido com dolo ou culpa – no art. 10 da Lei 8.429/1992, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário.

⁴ REsp 1070336/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/08/2010, DJe 30/08/2010.





CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

sujeitando-os às sanções previstas no art. 12, II, da mesma lei.

7. No próprio acórdão consta que havia manifestações do Tribunal de Contas e do STF em sentido contrário à conduta por eles adotadas.

8. A ausência de exorbitância das quantias pagas não afasta a configuração da improbidade nem torna legítima sua incorporação ao patrimônio dos recorridos. Módicos ou não, os valores indevidamente recebidos devem ser devolvidos aos cofres públicos. Precedente do STJ.

9. Cabe lembrar que o valor da majoração excedeu os insuficientes recursos existentes, à época, para ações sociais básicas.

10. A condenação imposta pelo juízo de 1º grau foi afastada à míngua de fundamento jurídico válido, devendo ser restabelecida a sentença em parte, apenas com readequação da multa civil, por ter sido aplicada além do limite previsto no art. 12, II, da supracitada lei.

11. Diante do quadro fático delineado pela instância ordinária (transformação do inconstitucional aumento em ajuda de custo desvinculada de prestação de contas, em montante que ultrapassou a remuneração dos vereadores e quase alcançou a do então prefeito, em contraste com o insuficiente orçamento existente à época para a realização de ações sociais), é razoável fixar a multa em duas vezes o valor do dano.

12. O ressarcimento ao Erário do valor da majoração indevidamente auferida pelos recorridos impõe-se como dívida decorrente do prejuízo causado, independentemente das sanções propriamente ditas.

13. Recurso Especial parcialmente provido.⁵ (Grifou-se e grafou-se).

Por último, há de se mencionar que a Recomendação Administrativa nº 15/2014 da 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo, em que é recomendado a todos os vereadores do Município de Toledo que se abstenham, **definitivamente**, de propor projetos de leis e/ou aprova-los quando estes tenham por objetivo autorizar o Chefe do Poder Executivo Municipal a celebrar acordos que violem normas de ordem pública ou tratem de forma privilegiada pessoas que se encontram em situação semelhante a outras (ex: celebração de acordo em único processo judicial que trata de matéria igual a de tantos outros, coo ocorre nas demandas contra a CAST de Toledo), sob pena de restar caracterizada, em tese, a prática de ato de improbidade administrativa dos vereadores que votaram a favor de tais projetos de lei.

Também na forma da Recomendação Administrativa nº 15/2014 da 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo, tem-se a inobservância de que, antes de os vereadores colocarem em votação projeto de lei autorizando o Chefe do

⁵ REsp 723494/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2009, DJe 08/09/2009.



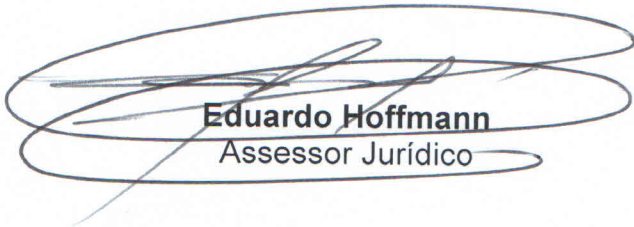
CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

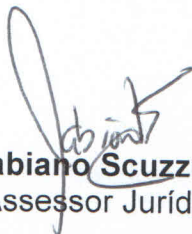
Estado do Paraná

Poder Executivo a celebrar acordos judiciais, que solicite informações se já houve manifestação do Ministério Público os autos do processo sobre a viabilidade da composição. Caso negativo, que, então, solicite-se ao Prefeito Municipal a manifestação do Ministério Público nos autos judiciais, dos processos em que a intervenção do Promotor de Justiça seja obrigatória.

Por tais motivos, é que o presente projeto de lei é ilegal!

Toledo, 03 de julho de 2014.


Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico


Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico