



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO nº 069.2014

Assunto: Projeto de Lei nº 083/2014.

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 83/2014 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 2ª Vara da Fazenda Pública desta Comarca o processo autuado sob nº 0006582-19.2013.8.16.0170, de Ação Ordinária Declaratória c/c Pedido de Repetição de Indébito c/c Pedido Concessivo de Liminar, no qual o autor pleiteia a sua exclusão da Caixa de Assistência dos Servidores Municipais de Toledo (CAST), mediante a suspensão dos descontos, e a restituição dos valores descontados, a título de sua contribuição para a autarquia*".

Justifica o Poder Executivo que, "*sem adentrar-se no mérito da Ação, o Município de Toledo, a CAST e o Autor formalizaram proposta de conciliação, cuja eficácia foi condicionada à prévia autorização desse Legislativo*".

Afirma que pelo "*acordo em questão, conforme inclusa cópia da petição, caberá: a) ao Município, abster-se de descontar dos vencimentos do Autor da Ação a contribuição por ele devida à CAST; b) à CAST, efetuar e manter o descredenciamento do Autor e de seus dependentes desde a data da decisão liminar, desistir da reconvenção de cobrança de valores e efetuar o pagamento das*



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

custas processuais; c) ao Autor, renunciar ao pedido de restituição dos valores descontados de seus vencimentos em favor da CAST e efetuar o pagamento dos honorários de seu advogado”o.

É o breve, mas necessário, relato.

II. Parecer

Consta da exposição de motivos deste Projeto de Lei:

Tramita na 2ª Vara da Fazenda Pública desta Comarca o processo autuado sob nº 0006582-19.2013.8.16.0170, de Ação Ordinária Declaratória c/c Pedido de Repetição de Indébito c/c Pedido Concessivo de Liminar, no qual o autor pleiteia a sua exclusão da Caixa de Assistência dos Servidores Municipais de Toledo (CAST), mediante a suspensão dos descontos, e a restituição dos valores descontados, a título de sua contribuição para a autarquia.

Sem adentrar-se no mérito da Ação, o Município de Toledo, a CAST e o Autor formalizaram proposta de conciliação, cuja eficácia foi condicionada à prévia autorização desse Legislativo.

Pelo acordo em questão, conforme inclusa cópia da petição, caberá: a) ao Município, abster-se de descontar dos vencimentos do Autor da Ação a contribuição por ele devida à CAST; b) à CAST, efetuar e manter o descredenciamento do Autor e de seus dependentes desde a data da decisão liminar, desistir da reconvenção de cobrança de valores e efetuar o pagamento das custas processuais; c) ao Autor, renunciar ao pedido de restituição dos valores descontados de seus vencimentos em favor da CAST e efetuar o pagamento dos honorários de seu advogado.

*Pelo exposto e considerando ser viável ao Município e à CAST o cumprimento do que foi avençado no referido acordo, submetemos à análise dessa egrégia Casa o incluso Projeto de Lei que **“autoriza o Município de Toledo a cumprir acordo firmado em processo judicial”**.*

Primeiramente, é importante ressaltar que não consta na exposição dos motivos ou mesmo no corpo do presente Projeto de Lei a citada **vantagem** para concretização 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



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

*ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação 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 está carente de regulamentação do art. 227 do 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.

Voltando ao cerne da discussão, no presente caso o Município de Toledo sustentou acordo em que visa *abster-se de descontar dos vencimentos do Autor da Ação* judicial da *contribuição por ele devida à CAST*, tudo conforme consta no inc. I do Parágrafo único do art. 2º deste Projeto.

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.

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.*



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Ora, como se sabe, é a Lei Municipal nº 1.727/92, em seu art. 4º, que fixa ser o autor da ação um **segurado obrigatório**³. Portanto, sob pena de nova ilegalidade, não possui o Poder Executivo qualquer esfera de discricionariedade em consentir pela exclusão do segurado obrigatório de referido plano, mas apenas o Poder Judiciário!

Ao assim atuar, está o Poder Executivo incorrendo em ilegalidade.

A este respeito, aliás, quando da realização de acordo judiciais pela administração pública - *os quais não estão vedados, mas condições devem ser observadas* - o STJ já decidiu da impossibilidade de pagamento de credor mais recente, em vista de acordo judicial, daqueles decorrentes que aguardam em fila, em vista de precatório. Assim fixou:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRECATÓRIOS. PAGAMENTO DE CREDOR MAIS RECENTE EM RAZÃO DE ACORDO CELEBRADO COM O PODER PÚBLICO, HOMOLOGADO JUDICIALMENTE. QUEBRA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTO CONFIGURADA. 1. As decisões do Presidente de Tribunal, assim como os acórdãos que julgam agravos interpostos contra ela, possuem caráter administrativo e, portanto, são passíveis de Mandado de Segurança. Precedentes. 2. Esta Corte, por ocasião do julgamento do RMS 26.926/SP, de relatoria do Min. Teori Albino Zavascki, já teve a oportunidade de examinar a questão que ora se apresenta e reconheceu, segundo orientações do Supremo Tribunal Federal, que a celebração de acordo não possibilita a inobservância pelo Poder Público da ordem cronológica de pagamento dos precatórios. 3. Recurso ordinário provido.⁴

Ora, por qual razão não se pode preterir o pagamento de precatório em detrimento de acordo judicial? Exatamente porque a lei assim não permite.

³ Art. 4º - São segurados:

I - obrigatórios:

- a) na qualidade de ativos, os servidores públicos estatutários da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional dos Poderes Legislativo e Executivo, incluídos os ocupantes de cargo em comissão;
- b) na qualidade de inativos, os aposentados pelo sistema próprio do Município;
- c) os empregados contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (dispositivo acrescido pela Lei nº 2.018, de 28 de dezembro de 2009).

⁴ STJ - RMS: 26066 SP 2008/0000221-1, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 26/05/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/06/2009.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Neste caso, ao permitir a exclusão de dito servidor - por certo que diante de ilegalidade -, estar-se-á ou cometendo uma ilegalidade ou então revogando tacitamente o disposto no inc. I do art. 4º da Lei nº 1.727/92 que torna obrigatório o pagamento do plano de saúde!

Alerta-se ainda que se as razões da conciliação forem mantidas nos termos apresentados (sem motivação ou apontamento dos benefícios concretos à administração pública), todos os servidores que requererem na via administrativa ou que já tenham demandado judicialmente também terão os mesmos direitos, possibilidade esta que estaria em afronta à Lei nº 1.727/92 pois ainda em vigência.

Neste sentido, ao se cancelar este acordo, tem-se ainda de fazer o alerta de que se trata de lei de efeito concreto e, uma 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).⁵

⁵ Improbidade Administrativa. São Paulo: Dialética. 2007, p. 64 e 66



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Aliás, neste contexto também é o STJ:

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.⁶

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

⁶ 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

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, 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.⁷ (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.

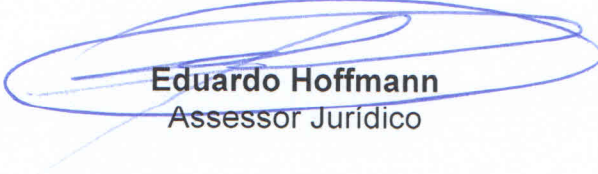
Por tais motivos, é que o presente projeto de lei é ilegal!

⁷ 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

Toledo, 02 de junho de 2014.


Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico


Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico