

CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000029

PARECER JURÍDICO nº 127.2017

Assunto: Projeto de Lei nº 93.2017.

Protocolo: 1.810.2017

Objetivo: Procede à desafetação de imóvel integrante do patrimônio público municipal, a ser por ele dado em permuta, e à afetação de bem a ser recebido pelo Município de Toledo.

Autor: Poder Executivo.

Parecer: Legalidade em relação aos procedimentos de afetação e desafetação. Ressalva conquanto à ausência de retificação do acordo pelo Poder Legislativo.

I. Relatório

Encaminhou a Senhora Vereadora Marli Gonçalves, de forma genérica], pedido de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 93.2017 que procede à desafetação de imóvel integrante do patrimônio público municipal, a ser por ele dado em permuta, e à afetação de bem a ser recebido pelo Município de Toledo.

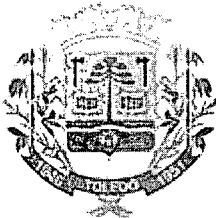
Assim justifica o Prefeito Municipal a propositura do presente projeto normativo:

"Em cumprimento a sentença homologatória de acordo judicial firmado nos Autos nº 6307/2012, de Ação de Reintegração de Posse, da 1ª Vara Cível desta Comarca, o Município de Toledo efetuou a permuta do **lote urbano nº 05 da quadra nº 762 do Loteamento Schneider**, com área de 490,50m² (quatrocentos e noventa metros e cinquenta decímetros quadrados), de sua propriedade, conforme Matrícula nº 16.167 do 1º Serviço de Registro de Imóveis, pelo **lote urbano nº 129 da quadra nº 43 do Loteamento Pinheiro do Paraná**, com área de 434,00m² (quatrocentos e trinta e quatro metros quadrados), pertencente a Patrícia Schadler, consoante Matrícula nº 61.729 do mesmo 1º Serviço de Registro de Imóveis.

Tal permuta foi formalizada pela inclusa Escritura Pública de Permuta sem Torna, lavrada às fls. 040/043 do Livro nº 93 do Cartório de Registro Civil e Anexos de São Pedro do Iguaçu.

Sem adentrar-se à análise do mérito e das condições do acordo judicial e da permuta dele resultante, devidamente nele justificadas e fundamentadas, para que se viabilize o registro da escritura de permuta antes mencionada faz-se necessária a desafetação de bem de uso especial para bem de uso dominical do imóvel que pertencia ao Município – lote urbano nº 05 da quadra nº 762 do Loteamento Schneider –, com a correspondente afetação, como bem de uso especial, do imóvel a ser recebido pelo Município na permuta – lote urbano nº 129 da quadra nº 43 do Loteamento Pinheiro do Paraná.

Pelo exposto, submetemos à apreciação dos ilustres Vereadores e Vereadoras o incluso Projeto de Lei que "**procede à desafetação de imóvel integrante do patrimônio público municipal, a ser por ele dado em**



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000030

permuta, e à afetação de bem a ser recebido pelo Município de Toledo"

É o breve, mas necessário, relato.

II. Parecer

Primeiramente, em relação à afetação/desafetação de imóveis pelo Poder Público, na medida em que o artigo 100 do Código Civil estabelece que são inalienáveis os *bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial*, enquanto conservarem a sua qualificação, sendo que condição à alienação, como se requer, será necessária a desafetação¹, isto é, torná-los *bens públicos dominicais*, na forma estabelecida no artigo 101 do mesmo *Codex*. Neste aspecto, portanto, pertinente o projeto em apreço.

Neste aspecto, é necessário o referido projeto de lei para que retirar e agregar a qualificação que atrelam o bem ao patrimônio do ente público.

Contudo, há aqui que se fazer uma ressalva, isto porque estes procedimentos de *afetação* e *desafetação* são decorrentes de uma *permuta* oriunda de um acordo judicial entre o Município de Toledo e uma sucumbente.

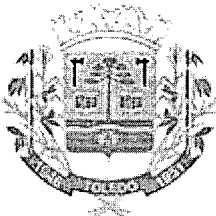
Ressalta-se que todo e qualquer acordo ou concessão pública deve necessariamente trazer certa vantajosidade ao Poder Público.

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 *ultimação* deste interesse.²

Segundo a administração municipal, apesar da diferença de valores dos imóveis (do Município avaliado em R\$ 210.000,00 e da particular em R\$ 160.000,00) a referida vantagem na permuta dos terrenos estaria no fato

¹ O instituto da desafetação, segundo a opinião do administrativista José Cretella Júnior, conceitua a afetação da seguinte maneira: "é o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de *desafetação*, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular." (CRETELLA JR, José. Curso de Direito Administrativo. 7.ed. Rio de Janeiro, 1983).

² 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

000031

“(…) que este último imóvel é lindeiro, como já se disse, daquele outro terreno de propriedade do Município de Toledo (Lote nº 175, quadra 43, objeto da matrícula nº 61730, sobre o qual está se edificando um CMEI – Creche – Modelo Tipo 2) o qual possui dimensões mínimas para a implantação, motivos pelo qual a aquisição do contíguo Lote Urbano nº 129 da quadra nº 43, do Loteamento Pinheiro do Paraná pelo Município de Toledo se configura necessária para a implantação do referido equipamento público consoante bem (*ilegível*) o Laudo Técnico e projeto arquitetônico anexos, elaborados por Engenheiro (*ilegível*) servidores do Município”.

Primeiramente, tal vantajosidade deveria vir expressa na Mensagem que encaminhou o Projeto de Lei para aprovação.

Segundo, a análise desta vantagem não cabe a este corpo jurídico, mas aos vereadores que analisarão o projeto de lei: em entendendo ser bom para o Município o acordo, devem aprova-lo; do contrário, não merece prosseguimento, pois, por este aspecto, o presente projeto de lei estaria 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*!

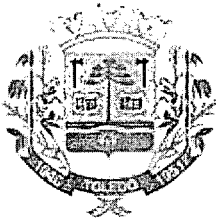
Entretanto, constata-se no próprio acordo firmado a previsão de autorização legislativa para a formalização do mesmo. Todavia, não foi possível encontrar nas leis aprovadas desde a formalização do acordo projeto de lei que peça a este Legislativo ratificação nos termos pactuados judicialmente pelo Município de Toledo.

Uma vez que no cenário legislativo deste Município não há delegação ou regulamentação do Poder Executivo firmar acordos sem a autorização da Câmara Municipal – lacuna esta que inclusive já fora apontada diversas vezes por esta Assessoria Jurídica – não poderia o Município dar prosseguimento ao acordo sem a devida autorização.

Ressalta-se, por fim, 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



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000032

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, aguição de descumprimento de preceito fundamental).³

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.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.

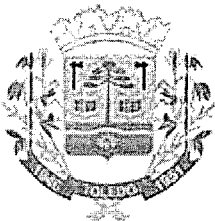
3. A Corte de origem deu parcial provimento às Apelações dos réus para excluir a) a condenação ao ressarcimento e b) a cominação de sanções.

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.

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

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



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, 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.

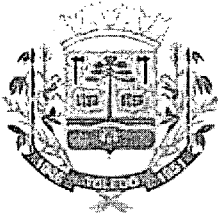
12. O ressarcimento ao Erário do valor da majoração indevidamente auferida pelos recorridos impõe-se como dívida decorrente do prejuízo causado, independentemente das sanções propriamente ditas.

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 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,

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



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, conquanto à afetação e/ou desafetação de imóveis pelo Município, por se tratar de institutos de direito real que agregam ou subtraem o fim público do bem imóvel, inexistente ilegalidade. Porém, há que se verificar a ausência de autorização legislativa no acordo judicialmente firmado e, aqui, a sua vantajosidade ao administrador público.

Toledo, 28 de agosto de 2017.

Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico


Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico

PL 093/2017
AUTORIA: Poder Executivo

