



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Ofício nº 142/2016 – 1ªPJ

Araucária, 18 de abril de 2016.

Referência: Procedimento Administrativo nº MPPR-0010.16.000337-1

Objeto: Monitoramento da adoção das providências relacionadas à Recomendação Administrativa encaminhada pelo Ministério Público a respeito das irregularidades no processo legislativo de ampliação do número de vereadores da Câmara Municipal de Araucária.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Nos autos do procedimento administrativo em epígrafe, cujo objeto esta acima descrito, valho-me do presente para encaminhar a Vossa Excelência a **Recomendação Administrativa** em anexo, requisitando-lhe que, no prazo delimitado, informe a esta Promotoria a respeito do atendimento dos termos ora recomendados.

Atenciosamente.

ALEXEY CHOI CARUNCHO
Promotor de Justiça

Excelentíssimo Senhor
WILSON ROBERTO DAVID MOTA
Presidente
Câmara Municipal de Araucária
Rua Irmã Elizabeth Werka, 55 CEP: 83704-580
Araucária – PR



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 03/2016

O Ministério Público do Estado do Paraná, por intermédio de sua 1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Araucária da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 129, incisos II e IX, da Constituição da República e 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal 8.625/93, **lastreado ainda nos fundamentos constantes na Portaria de instauração de Procedimento Administrativo que acompanha esta Recomendação Administrativa:**

CONSIDERANDO o estabelecido no artigo 127 da Constituição da República e, essencialmente, o disposto nos artigos 129, inciso II, do mesmo diploma e 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, os quais atribuem ao Ministério Público a função institucional de “*zelar pelo efetivo respeito dos **Poderes Públicos** e dos serviços de relevância pública **aos direitos assegurados** nesta Constituição, **promovendo as medidas necessárias a sua garantia**”;*

CONSIDERANDO ter chegado ao conhecimento do Ministério Público a informação de que que a Câmara Municipal de Araucária aprovou, **em sessão extraordinária**, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 001/2015, o qual culminou na aprovação da Emenda à Lei Orgânica nº 17/2015, **ampliando de 11 (onze) para 15 (quinze) o número de vereadores** da referida Casa Legislativa;

CONSIDERANDO ter, concomitantemente, chegado à ciência desta Instituição que o referido Projeto de Emenda à Lei Orgânica (nº 001/2015), subscrito por 08 vereadores, embora tenha sido protocolizado em 11 de junho de 2015 (nº 1382/2015), e tenha iniciado sua tramitação através do Processo Legislativo nº 166/2015, **foi votado e aprovado nas Sessões Extraordinárias nº 43 e 44**, realizadas em **03 de julho de 2015 e 20 de julho de 2015**, respectivamente;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que o artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Araucária (LOMA) e o artigo 7º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araucária (Resolução nº 1/1993) estabelecem que a Câmara reunir-se-á, anualmente, independentemente de convocação, de **15 de fevereiro a 30 de junho** e de **1º de agosto a 15 de dezembro**, prevendo expressamente o parágrafo 3º deste último dispositivo a **improrrogabilidade** dos referidos períodos¹;

CONSIDERANDO que, nos termos do disposto no artigo 8º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araucária (Resolução nº 1/1993), a Câmara Municipal de Araucária **somente** reunir-se-á em **Sessão Legislativa Extraordinária**, em **caso de urgência ou interesse público relevante**, mediante convocação do Prefeito, do Presidente da Câmara, por sua iniciativa ou a requerimento da maioria absoluta dos membros da Casa, ou ainda, no recesso, pela Comissão Executiva;

CONSIDERANDO que, por força de seu **caráter excepcional**, a convocação de Sessões Extraordinárias, embora normativamente possível, encontra-se absolutamente adstrita à **urgência** ou ao **interesse público relevante**, sendo que referidas **situações encontram necessariamente parâmetros constitucionais**, eis que expressamente previstas no artigo 57, parágrafo 6º, inciso II, que estabelece o regime de convocação extraordinária do Congresso Nacional²;

¹ Art. 7º A Sessão Legislativa compreenderá dois períodos: de 15 (quinze) de fevereiro a 30 (trinta) de junho e de 1º (primeiro) de agosto a 15 (quinze) de dezembro. § 1º As Sessões marcadas para as datas de início e término dos períodos compreendidos na Sessão Legislativa serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando coincidirem com sábado, domingo ou feriado. § 2º O início dos períodos da Sessão Legislativa independe de convocação. § 3º Os períodos da Sessão Legislativa são improrrogáveis. § 4º Serão realizadas no mínimo 30 (trinta) Sessões Ordinárias anuais. § 5º No início de cada Sessão Plenária poderá, a critério do Presidente, ser lido versículo bíblico por qualquer Vereador presente.

² Art. 57. § 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: I – pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente – Presidente da República; II – pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional. § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação. § 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que a observância de estes requisitos de *urgência* e de *interesse público relevante* figuram como **condicionantes à legalidade da convocação extraordinária**, não se colocando sob a esfera de discricionariedade do agente público;

CONSIDERANDO que a liberdade da ação administrativa está condicionada aos **limites permitidos em lei**, figurando como discricionariedade “a *integração da vontade legal feita pelo administrador, que escolhe um comportamento previamente validado pela norma, dentro dos limites de liberdade resultantes da imprecisão da lei, para atingir a finalidade pública*”³, entendimento que coincide com aquele já reconhecido pela jurisprudência pátria:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO E VEREADORES. Ação civil pública deflagrada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do então prefeito e vereadores do Município de São Fidelis, porque nos anos de 2005 e 2006, convocou extraordinariamente a Câmara Municipal para apreciar projetos notoriamente desprovidos de urgência, apenas com o fim de propiciar ganhos extras para os vereadores, o que gerou prejuízo ao Erário. [...] **Afirmar que a urgência ou o interesse público relevante são questões que se situam na esfera da subjetividade do agente e que por isto sua apreciação não pode ser submetida ao Poder Judiciário, é se manter inerte ao tempo**, vendando os olhos, sem o desejo de uma sociedade melhor, menos corrupta e mais ética. 5 - **A convocação de sessões extraordinárias, embora legalmente possível, está sujeita a urgência ou ao interesse público relevante. Não se trata propriamente de discricionariedade, mas de conceitos jurídicos indeterminados que se colocam frente ao agente público como condicionantes qualificativos à legalidade da convocação.** 6 - Condições incorrentes que justificassem as convocações. Hipótese de **infringência a vários princípios regentes na Administração Pública, tais como economicidade, moralidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.** 7 - Patente a má-fé dos réus, que se organizaram para a prática dissimulada de atos de improbidade. 8 - A desobediência aos princípios constitucionais que regulam a Administração Pública constitui ato de improbidade (...) (TJRJ. Apelação Cível nº 0001402-51.2006.8.19.0051. Des. Relator Dr. Ricardo Rodrigues Cardozo. Julgado em: 21/08/2012)

CONSIDERANDO que a apreciação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica

³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Ato Administrativo. 3ª Edição. São Paulo - SP. Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 83.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

referido, **destinado exclusivamente a crescer o número de vereadores da Câmara Municipal de Araucária**, ainda que, em tese, pudesse estar justificado pelo incremento de uma suposta representatividade municipal, **não possui qualquer viés de urgência ou interesse público relevante a justificar a necessidade da convocação extraordinária;**

CONSIDERANDO que a situação araucariense apresenta-se **agravada pela inobservância dos princípios da publicidade e da transparência impostos a todo e qualquer Poder Público**, haja vista que, da simples leitura do Edital de Convocação e dos Programas para a 43ª e 44ª Sessões Extraordinárias realizadas, respectivamente, em 03.07.2015 e 20.07.2015, denota-se que a discussão acerca do incremento do número de vereadores sequer restou devidamente publicizada, tendo constado nos referidos Programas tão somente que seria realizada uma “*discussão e votação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 001/2015, de iniciativa dos Vereadores Wilson Roberto David Mota, Vanderlei Francisco de Oliveira, Pedro Gilmar Nogueira, Adriana Cocci de Moraes Castro, Josué de Oliveira Kersten, Francisco Carlos Cabrini, Paulo Henrique Areias Horácio e Alex Luiz Nogueira. Súmula: Acresce e altera dispositivos da Lei Orgânica do Município de Araucária*”, numa **clara indicação da ocultação do real objeto da votação realizada, ofendendo, pois, a transparência da gestão pública;**

CONSIDERANDO que, embora tenha havido uma **publicidade formal** do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 001/2015⁴, esta **se limitou a uma fase inicial** – de proposição de emenda – **não se estendendo sequer à data de votação em Plenário**, o que teria **obstado a efetiva concretização de uma esperada democracia substantiva e participativa**⁵;

⁴ Neste particular, verificou-se que a publicação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica teria ocorrido em 12.06.2015 (no jornal local “O Popular do Paraná”, edição n. 931) e, posteriormente, em 15.06.2015 (no Diário Oficial do Município de Araucária, edição n. 2110/2015).

⁵ Uma forma de exercício de poder que, bem se sabe, encontra-se baseada justamente na *efetiva participação dos cidadãos no processo de tomada das decisões políticas*. Neste sentido, por todos, confira-se: FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta, 2008, em especial Parte I; e HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: Entre facticidade e validade, volume II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição da República, são princípios norteadores de todas as atividades públicas, dentre outros, a **legalidade**, a impessoalidade, a **moralidade**, a **publicidade** e a **eficiência**, uma redação que encontra eco no artigo 27, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná, segundo o qual “a administração pública direta, indireta e fundacional, **de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios** obedecerá aos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade**”;

CONSIDERANDO ter havido violação:

- Da **economicidade**: ao ser realizada uma convocação extraordinária pautada em *urgência e interesse público relevante* manifestamente inexistentes no caso concreto;
- Da **razoabilidade e eficiência**: pois, ainda que tivesse havido algum interesse na rápida tramitação legislativa, o conteúdo deliberado *não justificaria uma convocação extraordinária*, já que ausentes quaisquer circunstâncias que indicassem a existência de efetiva *urgência* ou *interesse público relevante* que pudesse legitimar aquela convocação; uma circunstância que, inclusive, recomendava o aguardo do retorno do recesso para evitar gastos desnecessários ao erário, já comprometido diante da situação financeira municipal;
- Da **moralidade**: pois, embora tenha havido uma justificativa de que a alteração normativa buscou uma “*ampliação da representatividade da sociedade araucariense*”⁶, a partir de uma análise global do trâmite do processo legislativo e, particularmente, daquilo que consta nos debates registrados nas Atas da 43ª e 44ª Sessões Extraordinárias da Câmara, restou evidenciado que o real escopo daquela ampliação estaria pautado numa facilitação de ingresso no Poder Legislativo local⁷;
- Da **motivação**: pois sequer consta dos Editais de Convocação nº 008/2015 e

⁶ Percebeu-se do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 001/2015 que tal teria sido a justificativa para a alteração do artigo 9º da LOMA, um dado reiterado, inclusive, por ocasião de questionamentos efetuados pela 2ª Promotoria de Justiça deste Foro Regional em seus Ofícios nº 091/2016 e 097/2016.

⁷ Referidos debates encontram-se disponíveis no texto integral da Ata das Sessões, incluídos no próprio sítio eletrônico da referida Instituição. Disponível em www.camaraaraucaria.pr.gov.br. Acesso em 22 de março de 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

009/2015 a discriminação de qualquer *situação de urgência* ou *de interesse público relevante* que pudesse servir como pretexto para aquelas convocações extraordinárias, a saber:

Edital de Convocação nº 008/2015. O Presidente da Câmara Municipal de Araucária, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições conferidas pelo Regimento Interno, artigo 32, inciso VII, alínea “n”, resolve, convocar os vereadores para as sessões extraordinárias a serem realizadas nos dias 2 e 3 de julho de 2015, quinta e sexta-feira, às 10h00min (dez horas da manhã). Dê-se ciência e afixe-se em edital [...]

Edital de Convocação nº 009/2015. O Presidente da Câmara Municipal de Araucária, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições conferidas pelo Regimento Interno, artigo 44, inciso III, resolve, convocar os vereadores para a sessão extraordinária a ser realizada no dia 20 de julho de 2015, segunda-feira, às 10h00min (dez horas da manhã), para a 2ª votação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 001/2015. Dê-se ciência e afixe-se em edital [...];

CONSIDERANDO ter havido, assim, uma **violação do princípio da legalidade**, pois, embora tenha havido um intento de aparência de respeito às regras *formais* do devido processo legislativo, a soma das violações *supra* referidas evidencia o absoluto desrespeito por parte daquele projeto quando analisado sob sua perspectiva *substancial*;

CONSIDERANDO que esta **soma global de irregularidades e violações** – isto é, *uma irregularidade na convocação extraordinária, violações do princípio da economicidade, do princípio da moralidade, do princípio da eficiência, do princípio da motivação, do princípio da razoabilidade, do princípio da legalidade, das regras de transparência, publicidade e, por consequência, do próprio respeito à democracia participativa* –, dá ensejo ao **imediate desfazimento do ato**, eis que inquinado de vícios;

CONSIDERANDO que o artigo 53 da Lei nº 9.784/1999 estabelece que é dever de todo e qualquer Poder Público **“anular seus próprios atos, quando eivados**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

de vício de legalidade”, podendo revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, desde que respeitados os direitos adquiridos;

CONSIDERANDO que, neste exato sentido, posiciona-se o **Supremo Tribunal Federal** por meio de entendimento sedimentado através da **Súmula nº 473**, ao asseverar que:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

CONSIDERANDO, em definitivo, que a **Recomendação Administrativa** é o instrumento constitucional de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico, sem que haja a necessidade da judicialização de eventuais conflitos, de modo a **alertar** seus destinatários acerca da legislação vigente e, por consequência, **delimitar o elemento subjetivo** da necessidade de seu estrito cumprimento, cujo não atendimento, legitimará a pronta adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis, particularmente no intuito da apuração da responsabilidade civil e de improbidade administrativa que o caso possa ensejar;

RECOMENDA

Ao **Chefe do Poder Legislativo Municipal** que:

1. No **prazo de 30 (trinta) dias**, contados do recebimento da presente Recomendação, **ADOTE** todas as providências necessárias para os fins de *revogar a modificação legislativa resultado do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 001/2015*, realizadas respectivamente em 03 de julho de 2015 e 20 de julho de 2015, eis que eivadas de vícios e irregularidades formais e substanciais, conforme fundamentação acima aduzida;

2. No **prazo de 30 (trinta) dias**, contados do recebimento desta Recomendação, **COMUNIQUE** esta Promotoria sobre as diligências adotadas,



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

comprovando-as documentalmente;

3. Na eventualidade da *deflagração de novos debates legislativos voltados à ampliação do número de representantes do Poder Legislativo de Araucária*, **ADOTE** todas as providências necessárias voltadas a **garantir a mais ampla participação popular** que uma tal modificação orgânica exige, particularmente através da realização de necessárias comunicações antecipadas e individualizadas aos meios mediáticos locais, aos conselhos sociais e às instituições constituídas deste Município (Poder Executivo, Poder Judiciário e Ministério Público).

ARAUCÁRIA, 15 DE ABRIL DE 2016.

ALEXEY CHOI CARUNCHO

Promotor de Justiça

JOÃO CARLOS NEGRÃO

Promotor de Justiça Substituto