



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Rua Almirante Barroso, nº 3200 – Centro Cívico

CEP: 85905-010 – Toledo/PR

3000 1
J

Incl. 175/2019

01102 - 11:38

Camara Municipal de Toledo

Ofício n.º 103/2019 - 4PJ

Notícia de Fato nº MPPR-0148.18.002030-4

Toledo, 29 de janeiro de 2019.

A(o) Senhor(a)

Presidente da CÂMARA DE VEREADORES DE TOLEDO

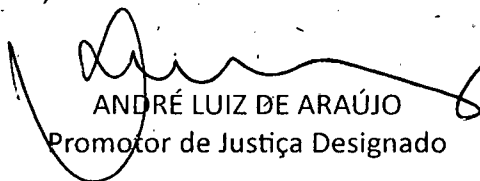
Toledo/PR.

Prezado Senhor,

Comunico-lhe que a Notícia de Fato nº MPPR-0148.18.002030-4, na qual esta Câmara de Vereadores de Toledo figura como representado, foi arquivada por esta Promotoria de Justiça, conforme cópia da promoção de arquivamento anexa.

Na oportunidade, certifico-lhe que, Vossa Senhoria possui um prazo de 10 (dez) dias a partir do recebimento desta comunicação para interposição de recurso e apresentação de razões recursais contra a decisão proferida. O recurso, acompanhado das razões recursais deverão ser protocolizadas nesta 4ª Promotoria de Justiça, situada na Rua Almirante Barroso, nº 3200, Toledo-PR.

Atenciosamente,


ANDRÉ LUIZ DE ARAÚJO
Promotor de Justiça Designado



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

AUTOS MPPR Nº 0148.18.002030-4

NOTÍCIA DE FATO

REPRESENTANTE: GENIVALDO GABRIEL PAES

REPRESENTADO: CÂMARA DE VEREADORES DE TOLEDO

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO

EMENTA: MOÇÕES DE APLAUSOS CONCEDIDAS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO – CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NO REGIMENTO INTERNO (ART. 162) – “ATO INTERNA CORPORIS”: RAZÕES DE ARQUIVAMENTO

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Trata-se de **NOTÍCIA DE FATO**, instaurado por intermédio da Portaria n.º 116/2.018, para apurar eventual irregularidade envolvendo a quantidade abusiva de concessões de moção de aplausos, bem como realização de despesas incompatíveis com a finalidade do mencionado ato, e, ainda, eventual descumprimento do procedimento previsto para a concessão honoraria, por parte da **Câmara de Vereadores de Toledo** e seus representantes do povo.

O procedimento teve início a partir das declarações prestadas pelo representante **Genivaldo Gabriel Paes**, Vereador deste Município de Toledo, informando, em apertada síntese, “*que as entregas das moções ocorrem na penúltima semana do mês, no período entre 13h:30min e 14 horas; que geralmente são muitas moções, entre 8*



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

(oito) a 12 (doze) para cada evento; que no mandato anterior do depoente, o número de moções era menor, e havia maior rigor na verificação do requisito para a concessão da honraria; Que atualmente, inclusive, o documento da moção é entregue em papel especial, confeccionado pelo Departamento Legislativo; Que a cerimônia de entrega não é gravada nos moldes da sessão legislativa, e portanto não é transmitida à população” (fl. 04).

A fim de apurar os fatos foi requisitado à Presidência da Casa de Leis, via Ofício nº 903/2018 – 4PJ, a remessa de informações (i) a respeito do número total de moções de aplausos concedidas, bem como aprovadas em vias de concessão no ano de 2018; (ii) a respeito de eventual formalização de atas relativas aos atos de outorga de moção de aplausos concedidas entre julho e agosto de 2018; (iii) acerca do procedimento adotado para entrega das moções, bem como respectivos normativos que regem a cerimônia; (iv) remessa de cópia de um dos títulos de moção de aplauso conferido no mês de julho de 2018; (v) a respeito da aquisição de papel especial para confecção das moções de aplausos, bem como a respeito da regulamentação da formatação e conteúdo do documento (fl. 05).

Em resposta, a **Câmara Municipal** encaminhou os documentos solicitados através do Ofício nº 121/2018 – CM, informando que (i) até a data de 01/10/2018 foram aprovadas pelo Plenário noventa e nove moções de aplausos, e arquivadas duas, nos termos do § 1º do artigo 162 do Regimento Interno; (ii) nas atas são registradas as ações realizadas na sessão plenária, inclusive as moções aprovadas ou arquivadas, e que estas atas estão disponíveis no site da Câmara Municipal; (iii) a moção expedida na forma de diploma, poderá ser retirada no Gabinete da Presidência, e que por consenso entre os parlamentares o procedimento de entrega é feito antes da abertura da última sessão ordinária de cada mês, com início as 13h30min no auditório do plenário, sendo que alguns parlamentares optam por fazer a entrega pessoalmente em seu gabinete ou outro local de escolha; (iv) encaminhado cópia do diploma de moção de aplausos concedido no mês de julho de 2018; (v) o papel utilizado para confecção é especial A4,



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

denominado “casca de ovo”, com formatação regulamentada pelo Ato nº 35/2015 alterado pelo Ato nº 21/2017; e que o valor de pacote de 500 (quinhentas) folhas é R\$ 146,70 (cento e quarenta e seis reais e setenta centavos), dispondo o departamento de 102 folhas do referido papel (fls. 06-82).

Suficiente relato:

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS INCIDENTES À INVESTIGAÇÃO

A estrutura normativa brasileira conferiu ao Ministério Público a legitimação ativa para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Art. 127, CF). Na mesma linha de atuação, o Art. 129, III da Constituição Federal estabelece como função do Ministério Público, dentre outras, **a proteção do patrimônio público**.

No âmbito da Comarca de Toledo, a Resolução nº 4.788/17 atribui à 4ª Promotoria de Justiça o exercício da referida função constitucional de defesa do patrimônio público. Esta missão necessariamente implica o exercício de controle preventivo ou repressivo das condutas dos agentes públicos no exercício de representação das atividades do Estado.

Esse controle, em atenção às disposições da Carta Magna brasileira de 1988, tem seu escopo direcionado à obediência dos atos administrativos aos princípios fundamentais da Administração Pública nos termos em que dispostos ao Art. 37, *caput*, CF, quais sejam, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, notadamente, legalidade.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello¹, **“violar um princípio é fato mais grave que transgredir uma simples norma, visto que a ofensa ao princípio significa a afronta a todo um sistema de regras e comandos legais. Representa, ainda,**

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 451.



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

segundo o autor, a subversão de valores fundamentais da sociedade e sua estrutura mestra”.

Igualmente, a respeito da importância dos princípios, esclarece Marçal Justen Filho²:

Os princípios apresentam enorme relevância no âmbito do direito administrativo. A atividade administrativa traduz o exercício de poderes-deveres, o que significa a vinculação quanto ao fim a ser atingido. Em inúmeras oportunidades, a conduta a ser adotada dependerá das circunstâncias, o que não equivalerá a consagrar a liberdade para o agente escolher como bem entender. Nessas situações, pode haver alguma autonomia de escolha quanto ao meio a adotar, e os princípios serão o instrumento normativo apropriado para evitar escolhas inadequadas. Serão inválidas todas as decisões incompatíveis com os fins a serem promovidos e com os valores protegidos pela ordem jurídica.

O **princípio da impessoalidade**, na apreciação de Maria Sylvia Di Pietro³, “significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.

O **princípio da moralidade administrativa**, por sua vez, é aquele por intermédio do qual, como bem lembra Gasparini⁴, “o ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só à lei mas a própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos”.

Por seu turno, Norberto Bobbio⁵ preleciona que a **publicidade** seria o centro, tanto da democracia participativa como da democracia representativa, ao sinalizar que

²JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo [livro eletrônico]**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 64.

⁴GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 7.

⁵BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 30.



000003

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

“a república democrática – res pública não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público – exige, que o poder seja visível [...]”.

Ora, toda publicidade de órgãos oficiais deve estar em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo artigo 37, *caput* e § 1º, da Constituição da República de 1988 (CR/1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (destaque nosso)

A publicidade é princípio consagrado no *caput* do artigo 37 da CR/1988 e é essencial para qualquer Estado que se organize na forma de uma República. Por meio da divulgação das atividades desenvolvidas pelos órgãos públicos e seus respectivos agentes é que os cidadãos e eleitores poderão realizar o controle social do cumprimento das finalidades públicas e do bem comum a que o Estado brasileiro se encontra obrigado a cumprir, consoante artigo 3º da CR/1988.

A esse respeito, a norma constitucional preceitua de forma muito clara que a publicidade somente é lícita quando sobretudo necessária à garantia de ações de caráter educativo, informativo ou de orientação, em situações que estejam acima dos interesses de pessoas na busca de autopromoção.

Logo, há um claro limite entre publicidade e “abuso de publicidade”, em que a informação fica muito aquém do cenário em que se destacam nomes e imagens de pessoas, em claro desvirtuamento da regra constitucional.



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

No que concerne ao **princípio da eficiência**, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Melo ele se revela por intermédio da própria legalidade, sempre atrelado à ideia da “boa administração”. Vejamos:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”.

No tocante ao **princípio da legalidade**, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello⁶, a Administração Pública e aqueles que estão a seu serviço, inclusive, de modo equiparado, devem se submeter às leis. Todas as atividades de seus mais variados servidores, empregados e prestadores de serviços devem seguir rigorosamente os ditames legais, “pois esta é a posição que lhes compete no direito brasileiro”. **Em suma, para o particular, o que não é proibido é permitido; ao administrador, e à própria Administração, somente é permitido fazer o que a lei expressamente autoriza, ou seja, o que não é permitido pela lei é proibido.**

O referido princípio, sob a ótica de Phillip Gil França⁷, pode ser compreendido como

a obrigatória necessidade de adequação e conformação do ato administrativo ao produto do processo legislativo e aos valores que conformam o Direito. Frisa-se, ainda, o necessário atendimento do ato administrativo, juridicamente regular com a ideia de hierarquização legislativa, de forma que a atuação da Administração esteja em plena conformidade com seu ordenamento normativo próprio que, por sua vez, precisa estar em perfeita consonância com a

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.*, 1994, p. 48.

⁷ Idem: *Ibidem*. *Op. Cit.*



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

correspondente lei que o fundamenta. Desta maneira, conseqüentemente, o exercício administrativo precisa estar em conformidade com os ditames constitucionais, por primária obviedade de estruturação e manutenção de um sistema sustentável. Isto é, para o controle da legalidade do ato administrativo faz-se necessário aferir sua conformação legal ante a Constituição (prioritariamente), às leis infraconstitucionais e ao sistema normativo administrativo a que está adstrito.

Em suma, toda atuação da Administração Pública deve estar obrigatoriamente em consonância com os valores constitucionais de legalidade, agindo conforme o que a lei, em sentido estrito, estabelece e mediante a melhor interpretação do Direito voltado à consecução da manutenção da harmonia do sistema e da concretização dos objetivos constitucionais consagrados à Constituição da República Federativa do Brasil⁸.

Para Caio Tácito⁹, “o controle de legalidade da Administração não é, afinal, monopólio ou privilégio de ninguém. Dele se utiliza qualquer um do povo quando ferido em direito seu ou em interesse legítimo”. A defesa da ordem jurídica, em seu entender, seria sobretudo um dever de cidadania, eis que a mística da lei e a fidelidade ao interesse público seriam a essência da sociedade livre e moralizada. A legalidade, assim, não seria uma mera criação de juristas, dosada em fórmulas técnicas e símbolos latinos, mas sim um verdadeiro instinto de preservação da própria comunidade. A todo incumbiria, em sua conclusão, o dever elementar de vigilância, a fim de que não seja desmerecida a paz social traduzida na lei e no direito.

Ante o supra enunciado, observa-se que os presentes autos estão relacionados à investigação em torno de possível necessidade de atuação ministerial diante de possível cogitação de violação do princípio da legalidade, conforme contido na Portaria de instauração do procedimento:

⁸ FRANÇA, Phillip Gil. *Ato administrativo e interesse público [lirô eletrônico]: gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

⁹ Apud FRANÇA, Phillip Gil. *Ibidem*. Op. Cit.



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Trata-se de investigação, a fim de apurar eventual aplicabilidade da Portaria Nº 1.287/2017 do Ministério do Trabalho, que proíbe a aplicação de taxas negativas (deságio) pelas operadoras de vale-refeição e alimentação, nos procedimentos licitatórios, sobretudo envolvendo a aplicação, em tese, no certame Pregão Presencial Nº 13/2018 do Município de Toledo, que teve como objeto a “contratação de empresa especializada na administração e gerenciamento para o fornecimento de auxílio alimentação, por meio de crédito em cartão magnético, com chip, sistema de controle de saldo e senha numérica pessoal, para aquisição de gêneros alimentícios de primeira necessidade em estabelecimentos comerciais do gênero, destinados aos servidores e empregados públicos municipais”. Alusiva Portaria preconiza em seu artigo 1º que “no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador, é vedada à empresa prestadora a adoção de práticas comerciais de cobrança de taxas de serviço negativas às empresas beneficiárias, sobre os valores dos créditos vinculados aos documentos de legitimação”. De outro lado, verifica-se a existência de entendimentos no sentido de que a regra permite interpretação extensiva, a ponto de alcançar sua aplicação plena em todos os contratos públicos.

A luz dos fatos investigados, percebe-se sem maior dificuldade que o caso ora analisado cinge-se, em caráter de preponderância, à eventual necessidade do exercício de controle de legalidade objetivando apurar eventual descumprimento do procedimento previsto em lei para a concessão honorária.

Em uma concepção clássica, ainda sob a ótica de Justen Filho¹⁰, afirmava-se que a lei era, sobretudo, uma manifestação do Poder Legislativo, veiculando normas gerais e abstratas. O regulamento, por sua vez, era um instrumento característico do Poder Executivo, prevendo normas destinadas especificamente à execução das normas legais. A sentença, produzida pelo Poder Judiciário, aplicava o direito ao caso concreto. E o contrato, por fim, era um acordo de vontade entre particulares, que previa normas vinculantes para as partes.

A evolução do Direito ao longo do tempo, porém, alterou os parâmetros de raciocínio que embasavam as distinções existentes entre cada tipo normativo, reduzindo drasticamente seu grau de exatidão. A norma jurídica não possui existência em plano

¹⁰ Idem. Ibidem. Op. Cit.



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

material ou físico, eis que deve ser vivenciada, traduzindo-se num conjunto de valores e experiências dos membros da sociedade. A determinação normativa é o sentido extraído da lei e conjugado com valorações individuais e coletivas, num processo existencial complexo. Face ao exposto, Rubens Limongi França¹¹, ao longo de seus estudos, considerou que três seriam as regras de interpretação essenciais à hermenêutica jurídica: **legais, científicas** e as de **jurisprudência**.

No tocante às **regras legais**, prescreve a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, em seus Arts. 4º e 5º, algumas diretrizes para a interpretação à aplicação das leis, *in verbis*:

Art. 4º. Quando a lei for omissa, **o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.**

Art. 5º. Na aplicação da lei, **o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.**

O Art. 4º, nos termos de Limongi França¹², poderia ser melhor compreendido com a especificação das formas de expressão do direito vinculativo e com a aplicação deste a casos concretos. Considera, entretanto, que apresentando como pressuposto a possibilidade de omissão da lei, admite a necessidade constante do trabalho do intérprete, pois só depois dessa primeira etapa seria possível reconhecer se na verdade se trata efetivamente ou não de norma defeituosa.

No que se refere ao Art. 5º, entende Washington de Barros Monteiro¹³, que suas expressões seriam metafísicas e de difícil compreensão. Não obstante, pondera que “fins sociais são resultados das linhas mestras traçadas pelo ordenamento político e visando ao bem-estar e à prosperidade do indivíduo e da sociedade”, ao passo que, “por seu turno, exigências do bem comum são os elementos que impelem os homens para um

¹¹ FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica [livro eletrônico]**; atualizador Antonio de S. Limongi França; prefácio Griselda M. F. Novaes Hironaka. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

¹² Idem. *Ibidem*: Op. Cit.

¹³ Apud LIMONGI FRANÇA, Rubens. *Ibidem*. Op. Cit.



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

ideal de justiça, aumentando-lhes a felicidade e contribuindo para o seu aprimoramento”.

De uma ou de outra forma, ambos os dispositivos legais revelam que o ordenamento jurídico brasileiro não pode admitir palavras supérfluas, razão pela qual buscou o legislador construir um critério para a solução de casos duvidosos, em que, perante dois ou mais caminhos viáveis, devem o intérprete seguir aquele capaz de atender aos anseios do bem comum.

As **regras científicas**, por sua vez, encontram amparo nas construções doutrinárias de juristas e jusfilósofos, os quais, ao longo de seus estudos, encontram oculto na letra legal um significado completamente novo, capaz de inovar as relações sociais e repercutir diretamente no sistema normativo vigente.

Nesse aspecto, traz-se à baila as regras de interpretação do direito positivo consolidadas por Carlos de Carvalho em sua obra clássica “Nova Consolidação das Leis Civis”. Com a promulgação do novo Código Civil, em 2.002, essas regras, que outrora constituíam direito vigente, passaram para o campo doutrinário, mas, ainda assim, reconhece-se de inestimável importância o seu valor, que, notadamente em seu Art. 62, leciona:

Caput. A ementa da lei facilita sua inteligência.

§1º. **No texto da lei se entende não haver frase ou palavra inútil, supérflua ou sem efeito.**

§2º. **Se as palavras da lei são conformes com a razão, devem ser tomadas no sentido literal, e as referentes não dão mais direito do que aquelas a que se referem.**

§3º. Deve-se evitar a supersticiosa observância da lei que, olhando só a letra dela, destrói a sua intenção.

§4º. **O que é conforme ao espírito e letra da lei se compreende na sua disposição.**

§5º. Os textos da mesma lei devem-se entender uns pelos outros; as palavras antecedentes e subsequentes declaram o seu espírito.

§6º. Devem concordar os textos das leis, de modo a torná-los conforme e não contraditórios, não sendo admissível a contradição ou incompatibilidade neles.

§7º. As proposições enunciativas ou incidentes da lei não têm a mesma força que as suas decisões.



000012
J

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

§8º. Os casos compreendidos na lei estão sujeitos à sua disposição, ainda que não os especifique, devendo proceder-se de semelhante a semelhante, e dar igual inteligência às disposições conexas.

§9º. O caso omissis na letra da lei se compreende na disposição quando há razão mais forte.

§10. A identidade de razão corresponde à mesma disposição de direito.

§11. Pelo espírito de umas se declara o das outras, tratando-se de leis análogas.

§12. As leis conformes no seu fim devem ter idêntica execução e não podem ser entendidas de modo a produzir decisões diferentes sobre o mesmo objeto.

§13. Quando lei não fez distinção o intérprete não deve fazê-la, cumprindo entender geralmente toda a lei geral.

§14. A equidade é de direito natural e não permite que alguém se locuplete com jactura alheia.

§15. Violentas interpretações constituem fraude da lei.

Há de se considerar, por derradeiro, que o legislador e o doutrinador não são os únicos capazes de desenhar os parâmetros interpretativos a serem aplicados pelo sistema vigente. Por decorrência lógica de sua natureza eminentemente social-aplicada, os métodos interpretativos são construídos, tanto quanto, pelos operadores do Direito, sobremaneira por aqueles que efetivamente, através de sua argumentação, conduzem à vinculação de duas ou mais partes a uma norma comum: o magistrado. As **regras de interpretação jurisprudenciais**, portanto, figuram na ordem jurídica brasileira em posição de elevado destaque perante a comunidade acadêmica, razão pela qual não podem ser deixadas de lado quando da subsunção da norma ao fato. Washington de Barros Monteiro, diante do supra explanado, consolidou-as em sua obra "Curso de Direito Civil", das quais, entre muitíssimas outras, coletou Limongi França¹⁴:

a) Na interpretação deve-se sempre preferir a inteligência que faz sentido à que não faz.

b) Deve preferir-se a inteligência que melhor atenda à tradição do direito.

¹⁴ Idem. Ibidem. Op. Cit.



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

- c) Deve ser afastada a exegese que conduz ao vago, ao inexplicável, ao contraditório e ao absurdo.
- d) Há de se ter em vista o *eu quod plerumque fit*, isto é, aquilo que ordinariamente se sucede no meio social.
- e) Onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir.
- f) Todas as leis excepcionais ou especiais devem ser interpretadas restritivamente.
- g) Tratando-se, porém, de interpretar leis sociais, preciso será temperar o espírito do jurista, adicionando-lhe certa dose de espírito social, sob pena de sacrificar-se a verdade à lógica.
- h) Em matéria fiscal, a interpretação se fará restritivamente.
- l) Deve ser considerado o lugar onde será colocado o dispositivo, cujo sentido deve ser fixado.

Frente ao exposto, o Ministério Público, quando do exercício do controle de legalidade do ato administrativo deve levar em consideração os critérios hermenêuticos inerentes à interpretação da lei, levando em conta seu aspecto cultural, social, histórico, finalístico e gramatical, tudo em conformidade com os ditames constitucionais, considerando, ademais, a jurisprudência sedimentada pelos tribunais brasileiros e pelos entendimentos doutrinários vigentes no universo acadêmico. Afirmar-se, portanto, que a legalidade do ato administrativo decorrerá da adequação do ato ao sistema normativo em que inserido, com concebendo-se o conceito de legalidade, à luz do saber de Phillip Gil França, como “o produto da interpretação do sistema jurídico que realiza a concreta promoção humana como um ser vivo passivo de tutela estatal, conforme o Direito”.

3. DO CASO CONCRETO – MOÇÕES DE APLAUSOS CONCEDIDAS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO – CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NO REGIMENTO INTERNO (ART. 162) – "ATO INTERNA CORPORIS: RAZÕES DE ARQUIVAMENTO

A investigação desenvolvida, nos termos das atribuições desta Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público, objetivou apurar suposta irregularidade envolvendo a



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

quantidade abusiva de concessões de moção de aplausos, bem como realização de despesas incompatíveis com a finalidade do mencionado ato, e, ainda, eventual descumprimento do procedimento previsto para a concessão honoraria, por parte da **Câmara de Vereadores de Toledo** e seus representantes do povo.

Segundo o representante **Genivaldo Gabriel Paes**, Vereador do Município de Toledo, em comparação ao mandato anterior de sua vereança (2012-2016), o número de moções de aplausos praticado pelos representantes do povo era menor do que na atual a legislatura (2017-2020), assim como que havia um maior rigor na verificação dos requisitos para a concessão da honoraria.

Ademais, sustentou que o documento da moção é entregue em papel especial, confeccionado pelo Departamento Legislativo, cogitando-se, portanto, a realização de despesas incompatíveis com a finalidade do mencionado ato (outorga de moções de aplausos).

Nesse contexto, nos termos do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Toledo¹⁵, tem-se que, conforme disposto no *caput* do artigo 162 “*moção é a manifestação política da Câmara sobre determinado assunto, aplaudindo, solidarizando, apelando, protestando ou repudiando*”.

Igualmente, “*a moção que se refira às datas comemorativas, de aniversário, fundação, criação, inauguração, primeira apresentação ou lançamento, será concedida por única oportunidade a cada legislatura*” (**parágrafo 1º**); bem como que “*não será admitida concessão de moção à entidade pública, pessoa física ou jurídica, em razão de atos praticados por obrigação ou dever de ofício*” (**parágrafo 2º**).

Além disso, consoante preconiza o parágrafo 3º do mesmo dispositivo legal, exige-se um **quórum mínimo de um terço** dos vereadores para a propositura da moção. Veja-se:

Art. 162 – Moção é a manifestação política da Câmara sobre determinado assunto, aplaudindo, solidarizando, apelando, protestando ou repudiando.

¹⁵Disponível em: <http://www.toledo.pr.leg.br/institucional/copy_of_regimento-interno>. Acesso 22 jan. 2019.



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

§ 1º – A moção que se refira às datas comemorativas, de aniversário, fundação, criação, inauguração, primeira apresentação ou lançamento, será concedida por única oportunidade a cada legislatura.

§ 2º – Não será admitida concessão de moção à entidade pública, pessoa física ou jurídica, em razão de atos praticados por obrigação ou dever de ofício.

§ 3º – O quorum de propositura de moção é de 1/3 (um terço) dos vereadores.

Nesse sentido, da análise das moções de aplausos concedidas ao longo do ano de 2018 pelos Senhores Vereadores da Casa de Leis de Toledo (fls. 16-72), observa-se que todas seguiram as normas regimentais, observando-se o quorum mínimo para a sua propositura.

Aliás, se não em todas, mas em quase todas, verificou-se que a maioria dos vereadores requereram as moções de aplausos concedidas e aprovadas, conforme minuciosa análise dos documentos correlacionadas aos autos.

Outrossim, não bastasse a observância dos critérios formais e materiais para a requisição da moção de aplausos, resplandece-se que tais atos públicos, caracterizam-se como "*Ato Interna Corporis*", os quais dizem respeito ao próprio gerenciamento das casas legislativas, sendo reservados ao âmbito decisório interno, não admitindo, aprioristicamente, a apreciação por qualquer outro Poder.

Como ensina Lages (2010, p. 89), a teoria dos *interna corporis acta* diz respeito à liberdade de expressão dos parlamentarés, à adoção por estes de uma agenda própria, à competência para adotar um código de procedimento parlamentar e, sobretudo, à liberdade para modificá-lo e interpretá-lo.

Francisco Campos (CAMPOS, 1956, p. 119, v. II), entende que interna corporis são todas as regras e disposições interiores ao corpo legislativo, ou seja, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, sejam elas instituídas no próprio regulamento interno ou na mesma Constituição. Assevera o autor que tais normas somente podem ser interpretadas pelo próprio órgão legislativo, que assume, assim, papel de destinatário e juiz da norma.



100018

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Nessa toada, o Supremo Tribunal Federal vem decidindo, majoritariamente, que a violação aos atos interna corporis não se submete à sindicabilidade judicial, na medida em que entendimento contrário poderia significar vulneração ao princípio da separação dos poderes.

Nesse sentido, em sede do MS 20.247/DF, o STF, ao apreciar a pretensão de Senador, com vistas ao desfazimento de ato praticado pela Mesa do Senado Federal, negou a segurança, embasando-se na existência de ato interna corporis, não sujeito à apreciação judicial. No caso concreto, pretendia o Senador impetrante a anexação de uma proposta de emenda constitucional (PEC - 39/79), do qual era signatário, a outra encaminhada pelo Executivo (PEC - 74/80), uma vez que conexa ou análoga a matéria discutida, com base na aplicação analógica do regimento interno da Câmara dos Deputados, ante a ausência previsão normativa comum e também do Senado Federal.

Na decisão, o STF, seguindo o voto do relator, entendeu que:

“Não pode o Judiciário, evidentemente – por maior que seja a extensão que se lhe pretenda outorgar – examinar o mérito de ato dessa natureza, para aquilatar seu acerto ou desacerto, sua justiça ou injustiça. Trata-se de questão interna corporis que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo.”

Seguindo a mesma linha de entendimento, a qual se pauta pela incognoscibilidade dos atos interna corporis pelo Poder Judiciário, é possível citar o MS 21.374/DF, no qual a impetração visava a compelir a presidência da Câmara dos Deputados a acolher requerimento de urgência-urgentíssima para discussão e votação imediata de projeto de resolução de autoria do impetrante.

Na decisão, o STF indeferiu o mandado de segurança, seguindo seu entendimento firmado então, de não deferir segurança contra atos do presidente das casas legislativas, com base em regimento interno delas, na condução do processo de feitura de leis. Em seu voto, o ministro Celso de Mello destacou que:

“Questões interna corporis excluem-se por isso mesmo, em atenção ao princípio da divisão funcional do poder, da possibilidade de tutela jurisprudencial, devendo resolver-se, exclusivamente, na esfera da própria instituição legislativa.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado essa orientação em sucessivos pronunciamentos, nos quais ficou assentado que, em se tratando de questão interna corporis, deve



000017
J

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

ela ser resolvida, com exclusividade, "... no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário" (RJT 102/27, rel. Min. Moreira Alves).

Desse modo, em que pese se tratar de atos de interna corporis, e não se sujeitar ao controle judicial, haja vista a observância dos critérios do Regimento Interno, deve-se destacar que as moções de aplausos somente sejam concedidas sob real fundamento, para que não ocorra um desvirtuamento do instituto.

Logo, depreende-se que o motivo que objetivou a investigação restou alcançado, cessando a necessidade de maiores investigações, devendo esta Notícia de Fato ser arquivada.

4. CONCLUSÃO

Nestes termos, com fulcro no contido no artigo 5º da Resolução nº 1.928/08 PGJ, bem como o contido no Assento nº 46, do Egrégio Conselho Superior do Estado do Paraná, **INDEFIRO O PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL, e DETERMINO O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO, COM SOLUÇÃO DO PROBLEMA.**

Para os fins do art. 5º das Resoluções nº 23 e 1928, do Conselho Nacional do Ministério Público e Procuradoria-Geral da Justiça, intime-se acerca da referida decisão o representante **GENIVALDO GABRIEL PAES** e a representada **CÂMARA DE VEREADORES DE TOLEDO**, ambos podendo serem localizados na Câmara Municipal de Toledo, informando-se, outrossim, que do indeferimento caberá recurso administrativo, no prazo de 10 (dez) dias. Na hipótese de não interposição de recurso, certifique-se nos autos, e promova-se as baixas no SISTEMA PRO-MP, arquivando-se em seguida o procedimento.



130-13
MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

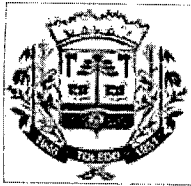
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Havendo interposição de recurso, juntem-se as razões do inconformismo, anote-se no SISTEMA PRO-MP e encaminhem-se os autos com vista para eventual reconsideração.

Toledo, 22 de janeiro de 2019.


ANDRÉ LUIZ DE ARAÚJO

Promotor de Justiça Substituto



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO
Estado do Paraná

00002

DESPACHO DA PRESIDÊNCIA Nº 70.2019

Em atenção ao ofício nº 103/2019 – 4PJ que comunica o arquivamento da notícia de fato nº MPPR-0148.18.002030-4, remeta-se ao Departamento Administrativo para publicação e arquivamento.

Toledo, 1º de fevereiro de 2019.

Antonio Zoio

Presidente da Câmara Municipal de Toledo