

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE MULTA – PARCELAMENTO

PROCESSO N° : 684126/19
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE ALTÔNIA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2711/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Incidente de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Violação aos Princípios Constitucionais da Legalidade, da Moralidade, da Isonomia/Impessoalidade, da Segurança Jurídica e da Indisponibilidade do Interesse Público (CF, arts. 5.º e 37), bem como a Atos Jurídicos Perfeitos (CF, art. 5.º, inc. XXXVI). Afastamento de sua aplicação no processo originário e em casos análogos submetidos a este Tribunal. Representação à Procuradoria Geral de Justiça.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de incidente de inconstitucionalidade instaurado por provocação do Conselheiro Fábio de Souza Camargo (Sessão Ordinária n° 31 do Tribunal Pleno), em face da Lei Municipal n° 1.679/2018, de Altônia, que autorizou o parcelamento, em até 150 vezes, do valor de R\$ 21.847,22, decorrente das sanções aplicadas pelo Acórdão n° 3.999/16, da Primeira Câmara, que julgou irregulares as contas de convênios celebrados entre o Município e o Projeto Resgate da Criança e Adolescente de Altônia (PRCA), com determinação de restituição de valores¹ e aplicação de multas.

Conforme delimitado pelo Despacho n° 948/19, do Conselheiro Fábio de Souza Camargo (peça 5), a discussão versa sobre a referida lei configurar ato de efeito concreto, em que se veicula matéria de ordem pública, mas aplicável exclusivamente ao Projeto Resgate da Criança e Adolescente de Altônia, contrariando, em princípio, os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia e da moralidade.

Inicialmente, foi determinada a citação do Município de Altônia para que se manifestasse sobre a constitucionalidade da lei objurgada.

Embora regularmente citado (peça 12), ele não apresentou resposta (cf. certidão de decurso de prazo - peça 13).

Pela Instrução CGM n. 1067/23 (peça 16), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela procedência deste incidente, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer 94/23 – PGC, peça 17).

É o relatório.

¹ Recolhimento de R\$ 9.760,34, em razão das irregularidades 'a', 'b' e 'c' do Achado n. 03; e Recolhimento de R\$ 3.597,78, em razão da irregularidade 'd' do Achado n. 03.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, registro que o Acórdão SIC n. 3.999/16, que ensejou a execução de onde surgiu este incidente, foi objeto do Pedido de Rescisão n. 842089/18, o qual foi julgado procedente pelo Acórdão STP n. 1312/23, excluindo da condenação o recolhimento de R\$ 9.760,34 (referente às irregularidades 'a', 'b' e 'c' do Achado n. 03).

No entanto, como ainda permanece hígida a condenação ao recolhimento de R\$ 3.597,78, referente à irregularidade 'd' do Achado n. 03, subsiste a necessidade de se enfrentar o mérito deste incidente de inconstitucionalidade.

Pois bem. Da leitura da Lei Municipal questionada (peça 4), nota-se que ela autorizou o Executivo Municipal a receber do Projeto Resgate da Criança e do Adolescente, parceladamente (em até 150 meses), o valor relativo à restituição imposta por este Tribunal (Acórdão SIC n. 3.999/16), corrigido mensalmente pelo IGPM (sem multa e juros).

Eis o teor da norma em questão:

LEI N.º 1.679/2018 DE 24 DE SETEMBRO DE 2018

Autoriza o Executivo Municipal a receber em até 150 parcelas mensais recursos devidos pelo Projeto Resgate da Criança e do Adolescente – PRCA que especifica e dá outras providências.

O Povo do Município de Altônia, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica o Executivo Municipal, autorizado a receber do Projeto resgate da Criança e do Adolescente - PRCA, aos cofres públicos do Município de Altônia, recursos devidos, no valor total R\$21.847,22 (vinte e um mil oitocentos e quarenta e sete reais e vinte e dois centavos), corrigidos monetariamente até a data de 16 de agosto de 2018, em até 150 (cento e cinquenta) parcelas mensais.

Art. 2º. O débito de que trata o artigo anterior são referentes às Certidões de Dívida Ativa números 206/2018 e 207/2018 não oriundas de crédito tributário.

Art. 3º. O valor de R\$21.847,22 (vinte e um mil oitocentos e quarenta e sete reais e vinte e dois centavos) será corrigido na data da assinatura do Termo de Acordo de Parcelamento, poderá ser parcelado em até 150 (cento e cinquenta) parcelas mensais, sendo a Primeira parcela a ser pago até o quinto dia útil da assinatura do Termo de Acordo de Parcelamento e as demais parcelas até o quinto dia útil dos meses subsequentes, corrigidos mensalmente pelo IGPM – Índice Geral de Preços Médios;

Parágrafo Único – Caso a entidade tenha possibilidade e interesse na antecipação de pagamento de mais que uma parcela no mês, estas poderão ser autorizadas pelo executivo, mediante requerimento da entidade, sendo neste caso, isento da correção da(s) parcela(s) excedente(s) paga(s) no mês.

Art. 4º. O não pagamento dos débitos das parcelas até o 5º dia útil de cada mês, acarretará multa de 1% (um por cento) ao mês sobre o valor da parcela vencida.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço Municipal Vereador Pedro de Paiva, aos 24 dias do mês de setembro de 2018.

CLAUDENIR GERVASONE
Prefeito Municipal

Ao definir o destinatário de seu conteúdo (PRCA) e delimitar os fatos a que diz respeito (certidões de dívida ativa oriundas da condenação deste Tribunal), a norma questionada afastou-se da abstração e generalidade próprias de uma Lei, caracterizando-se como uma lei meramente formal, de evidente efeito concreto.

Independentemente disso, o fato é que atos-lei também devem se conformar com o sistema jurídico, notadamente com a Constituição Federal.

Partindo desse pressuposto, passo a examinar a constitucionalidade da Lei Municipal em questão.

Conforme previamente cogitado no Despacho que ensejou este incidente (peça 5), bem como nas manifestações técnica e ministerial (peças 16/17), a lei questionada violou os Princípios Constitucionais da Legalidade, da Isonomia e da Moralidade.

Quanto à violação aos pressupostos da legalidade, adoto como razão de decidir a oportuna consideração feita pelo setor técnico, a saber (peça 16, p. 5/6):

Nestas circunstâncias, não é justo conceder um parcelamento longuíssimo, com parcelas de valores irrisórios, e ainda sem a incidência de juros moratórios e remuneratórios, para uma entidade faltosa com o dinheiro público, condenada à sua devolução pelo Tribunal de Contas competente. Contribuintes faltosos não gozam da mesma benevolência. Não é justo.

Não sendo justa, a validade da norma se compromete.

eticamente, o caso admite a análise da eventual violação do princípio constitucional da legalidade, partindo do pressuposto de que tal princípio integra a validade ética da norma.

Neste diapasão, considerando ética como o sistema axiológico da ação humana em sociedade, parece fácil perceber que não é certo beneficiar uma entidade privada condenada ao ressarcimento de recursos públicos em razão de gastos irregulares, por meio de parcelamento em mais de doze anos, sem incidência de juros, apenas acrescido de correção monetária. Não é certo transformar uma sanção em parcelas que duram mais de doze anos e de valores tão irrisórios. Não é certo beneficiar um agente faltoso.

eticamente, portanto, ou seja, sob o ponto de vista dos valores e princípios que regem a ação humana (que, em última análise, é o consenso humano de certo e errado), a lei em questão burla a sanção imposta, beneficia uma entidade faltosa com o dinheiro do contribuinte de forma desarrazoada a ponto de a sanção perder o impacto e desvanecer sua finalidade, e o faz sem justificativa, ou seja, sem qualquer evidente razão de interesse público. Isso é errado. Sendo errado é antiético.

Assim, se considerarmos que a validade ética, como Miguel Reale considera, é condição de validade jurídica da lei, então a lei em questão, viola o princípio constitucional da legalidade.

Afastando-se puramente do positivismo jurídico, portanto, a lei em questão é inválida posto que é injusta e antiética.

Sobre a violação à moralidade e à isonomia/impessoalidade, transcrevo adiante a pertinente manifestação ministerial (que bem sintetizou a opinião técnica), da qual valho-me para fundamentar esta decisão (peça 17, p. 6):

No caso ora analisado, resta amplamente evidenciado o não atendimento aos princípios da moralidade e da impessoalidade, já que houve o beneficiamento, de uma única entidade, exclusivamente, por lei concreta para parcelamento do montante a ser restituído decorrente de condenação

junto a esta Corte de Contas, em 150 vezes, com valores irrisórios e sem a devida aplicação de multas e juros.

Tais princípios são fundamentais para a manutenção do Estado de Direito e da igualdade entre os cidadãos. A moralidade pública exige que as ações do estado sejam orientadas pelo interesse coletivo e pelos valores éticos da sociedade, enquanto a impessoalidade exige que todos sejam tratados de forma igualitária, sem discriminação ou privilégio. Assim, uma lei que seja contrária a esses princípios viola a Constituição.

Além de violar tais princípios constitucionais, a lei em questão padece de outros vícios de constitucionalidade.

Segundo a Cláusula Oitava dos Convênios celebrados entre o Município de Altônia e o Projeto Resgate da Criança e do Adolescente (peça 8, p. 6; peça 9, p. 6; peça 10, p. 3; e peça 11, p. 3), que trata da eventual restituição dos valores repassados, ficou convencionado que o conveniado restituiria os valores atualizados monetariamente e acrescidos de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Municipal, a partir da data do recebimento. Eis as respectivas cláusulas:

Convênio n. 09/12 (peça 8, p. 6):

CLÁUSULA OITAVA - DA RESTITUIÇÃO

O CONVENIADO compromete-se a restituir os valores transferidos pela CONVENIENTE, atualizado monetariamente e acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Municipal, a partir da data do recebimento, na hipótese da inexecução do objeto de avença, ou de outra irregularidade em que resulte prejuízo ao erário, conforme exigência da Lei Federal nº. 8.666/93 em seu artigo 116, bem como os valores não utilizados até a Vigência do Convênio.

Convênio n. 09/13 (peça 9, p. 6):

CLÁUSULA OITAVA - DA RESTITUIÇÃO

O CONVENIADO compromete-se a restituir os valores transferidos pela CONVENIENTE, atualizado monetariamente e acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Municipal, a partir da data do recebimento, na hipótese da inexecução do objeto de avença, ou de outra irregularidade em que resulte prejuízo ao erário, conforme exigência da Lei Federal nº. 8.666/93 em seu artigo 116, bem como os valores não utilizados até a Vigência do Convênio.

Convênio n. 09/14 (peça 10, p. 3):

CLÁUSULA OITAVA - DA RESTITUIÇÃO

O CONVENIADO compromete-se a restituir os valores transferidos pela CONVENIENTE, atualizado monetariamente e acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Municipal, a partir da data do recebimento, na hipótese da inexecução do objeto de avença, ou de outra irregularidade em que resulte prejuízo ao erário, conforme exigência da Lei Federal nº. 8.666/93 em seu artigo 116, bem como os valores não utilizados até a Vigência do Convênio.

Convênio n. 14/14 (peça 11, p. 3):

CLÁUSULA OITAVA - DA RESTITUIÇÃO

O CONVENIADO compromete-se a restituir os valores transferidos pela CONVENIENTE, atualizado monetariamente e acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Municipal, a partir da data do recebimento, na hipótese da inexecução do objeto de avença, ou de outra irregularidade em que resulte prejuízo ao erário, conforme exigência da Lei Federal nº. 8.666/93 em seu artigo 116, bem como os valores não utilizados até a Vigência do Convênio.

Partindo do pressuposto de que os convênios foram celebrados por agentes capazes, que seus objetos eram lícitos e que eles foram consumados segundo a norma vigente à época, é de se concluir que eles configuram evidentes atos jurídicos perfeitos (LINDB, art. 6.^o).

2 LINDB, Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

Aliás, como o Acórdão SIC n. 3.999/16 (parcialmente reformado pelo Acórdão STP n. 681/18) transitou em julgado em 03/05/2018, também é de se concluir que a condição imposta para as cláusulas de restituição (irregularidade que resulte prejuízo ao erário) restou cabalmente implementada quando referido Acórdão confirmou a “irregularidade encontrada no Achado n.º 3 do Relatório de Auditoria n.º 11/2014 (peça 5), especificamente quanto à quantia que não foi gasta e permanece como saldo na(s) conta(s) específica(s) do(s) convênio(s)”, o que ratifica tratar-se de ato jurídico perfeito.

Assim, tomando por premissa o fato de que, à luz do art. 6.º da LINDB, os instrumentos celebrados constituem atos jurídicos perfeitos, há que se identificar eventual reflexo disso na solução deste incidente de inconstitucionalidade.

Pois bem. Segundo o inc. XXXVI do art. 5.º da CF, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Ora, se os instrumentos celebrados já previam que eventual restituição de valores se daria segundo a legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Municipal, com atualização monetária e juros a partir do recebimento dos recursos, é evidente que, ao pretender disciplinar a questão de outra forma, a superveniente Lei Municipal n. 1.679/18 pretendeu violar atos jurídicos perfeitos consumados antes de sua edição.

Na verdade, não se trata apenas de se preservar e respeitar determinados atos jurídicos perfeitos, mas, notadamente, de se preservar o primado da segurança jurídica dos atos legal e previamente constituídos, verdadeiro alicerce de um Estado Democrático de Direito.

Ademais, ao pretender abrandar - *injustificadamente* - a obrigação assumida pelo conveniado, a norma questionada ignorou o fato de que o interesse público é indisponível, não podendo ser (em seu desfavor) livre e casuisticamente modulado pelos agentes públicos.

Ainda que tais cláusulas de restituição tenham se limitado a fixar o termo inicial da correção monetária e dos juros (data de recebimento dos recursos), elas delegaram à “*legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Municipal*” a definição dos demais elementos da obrigação, a exemplo do percentual dos juros e da correção monetária, bem como do prazo de eventual parcelamento.

Nesse particular, embora o § 2.º do art. 92 da Lei Orgânica deste Tribunal reconheça a possibilidade de parcelamento “*nos termos da legislação específica de cada ente*”, é evidente que, além de ser abstrata e genérica, a disciplina local do parcelamento deve se atentar ao sistema jurídico nacional como um todo, a exemplo da necessária observância dos atos jurídicos perfeitos.

In verbis:

LC n. 113/2005 (Lei Orgânica TCE/PR)

Art. 92. Após o trânsito em julgado da decisão que fixar a restituição de valores, os responsáveis terão prazo de 30 (trinta) dias para efetuar recolhimento, devidamente atualizado, em favor da entidade credora identificada.

§ 1º Decorridos 30 (trinta) dias, após o decurso do prazo do caput deste artigo, sem que tenha havido a restituição dos valores ou comprovação de parcelamento, será extraída a Certidão de Débito, que será encaminhada à Procuradoria do ente federativo credor, para fins de inscrição em dívida ativa e/ou cobrança executiva judicial.

§ 2º O parcelamento dos valores a serem restituídos ao erário somente será possível nos termos da legislação específica de cada ente federativo, quando for o caso, devendo ser formalizado expediente administrativo próprio.

Inexistindo uma lei local que, geral e abstratamente, discipline o parcelamento de créditos não tributários, sua regulamentação deve, por analogia (em sede de integração do ordenamento), seguir a disciplina dada ao crédito tributário municipal.

A título de exemplo, no caso presente as cláusulas que disciplinaram a hipótese de restituição falaram genericamente em *“legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Municipal”*, revelando ser perfeitamente admissível o emprego da lei local que trata, genérica e abstratamente, do parcelamento dos créditos tributários³.

Aliás, é possível que as cláusulas em questão não tenham restringido a disciplina da restituição à legislação que trata dos créditos não tributários justamente para que, em caso de eventual inexistência, a questão fosse disciplinada pela legislação relativa aos créditos tributários.

3 LC 10/2018 (Sistema Tributário Municipal)
Subseção III – Parcelamento

Art. 234. Os créditos tributários vencidos, que tenham sido objeto de notificação, autuação ou de denúncia espontânea pelo contribuinte, inscritos ou não em dívida ativa, ainda que ajuizada sua cobrança, com ou sem trânsito em julgado, poderão ser parcelados em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais sucessivas.

§ 1º Salvo disposição de LEI em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas.

§ 2º Ao parcelamento será acrescido de multa de 0,15% ao dia até o limite de 5 % e juros de mora de 0,80% (zero, oitenta por cento) ao mês ou fração, sem prejuízo da correção monetária e o valor de cada parcela não poderá ser inferior a 0,50% da U.F.M.

§ 3º O parcelamento deverá ser requerido pelo devedor ou responsável munido de instrumento de procuração ou autorização, que será a peça inicial do processo administrativo, o qual, se concluído favorável, resultará no contrato de parcelamento e termo de reconhecimento de dívida.

§ 4º O parcelamento só entrará em vigor após o contribuinte ou responsável comprovar o pagamento da primeira parcela.

§ 5º Para o caso de atraso no pagamento de duas ou mais parcelas, considerar-se-á as demais vencidas e rescindido o contrato, o que implicará na cobrança judicial do saldo devedor originário, atualizado monetariamente e com os demais acréscimos legais.

§ 6º Aplicam-se subsidiariamente ao parcelamento as disposições desta LEI relativas à moratória.

§ 7º O parcelamento de crédito tributário e fiscal, quando ajuizado, deverá ser precedido do pagamento das custas e honorários advocatícios.

§ 8º Deferido o parcelamento, o Procurador Geral do Município autorizará a suspensão da ação de execução fiscal, enquanto estiver sendo cumprido o parcelamento.

§ 9º Fica atribuída ao Chefe da Divisão de Arrecadação a competência para despachar os pedidos de parcelamento.

§ 10 A simples confissão da dívida, acompanhada do seu pedido de parcelamento, não configura denúncia espontânea.

§ 11 Tratando-se de parcelamento de crédito denunciado espontaneamente, referente a impostos cuja forma de lançamento seja por homologação ou declaração, esta deverá ser promovida pelo órgão competente após a quitação da última parcela.

§ 12 A multa e juros previstos no § 2º deste artigo serão aplicados inclusive aos parcelamentos em curso, nas parcelas a serem pagas, vedadas compensações ou restituições de parcelas já quitadas com os acréscimos anteriormente previstos.

Assim, diante da evidente violação aos Princípios Constitucionais da Legalidade, da Moralidade, da Isonomia/Impessoalidade, da Segurança Jurídica e da Indisponibilidade do Interesse Público, bem como aos Atos Jurídicos Perfeitos, é de se reconhecer que, ao afastar a incidência de multas e juros moratórios e/ou remuneratórios previamente acordados em favor da Fazenda Municipal, bem como ao elastecer, casuística e imotivadamente, o fracionamento da restituição parcelada, a Lei Municipal n. 1.679/18 incidiu em evidente inconstitucionalidade.

Face ao exposto, acompanhando o posicionamento uniforme dos setores técnico e ministerial, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

a) reconheça a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Altônia n. 1.679, de 24 de setembro de 2018, por violação aos Princípios Constitucionais da Legalidade, da Moralidade, da Isonomia/Impessoalidade, da Segurança Jurídica e da Indisponibilidade do Interesse Público (CF, arts. 5.º e 37), bem como a Atos Jurídicos Perfeitos (CF, art. 5.º, inc. XXXVI), determinando o afastamento de sua aplicação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4.º, do Regimento Interno desta Casa; e

b) Após o trânsito em julgado desta decisão: i- seja encaminhada cópia desta decisão à Procuradoria Geral de Justiça, para efeito do que determina o art. 409 do Regimento Interno; e ii- sejam os autos encaminhados à Diretoria de Protocolo, para que uma cópia desta decisão e da certidão de trânsito em julgado seja reproduzida do processo originário (Relatório de Auditoria n. 979187/14) e, na sequência, este incidente seja arquivado.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Altônia n. 1.679, de 24 de setembro de 2018, por violação aos Princípios Constitucionais da Legalidade, da Moralidade, da Isonomia/Impessoalidade, da Segurança Jurídica e da Indisponibilidade do Interesse Público (CF, arts. 5.º e 37), bem como a Atos Jurídicos Perfeitos (CF, art. 5.º, inc. XXXVI), determinando o afastamento de sua aplicação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4.º, do Regimento Interno desta Casa; e

II - após o trânsito em julgado desta decisão: i- encaminhar cópia desta decisão à Procuradoria Geral de Justiça, para efeito do que determina o art. 409 do Regimento Interno; e ii- encaminhar à Diretoria de Protocolo, para que uma cópia desta decisão e da certidão de trânsito em julgado seja reproduzida do processo originário (Relatório de Auditoria n. 979187/14) e, na sequência, este incidente seja arquivado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 31 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente