



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ
Promotoria de Defesa do Patrimônio Público

Autos de Notícia de Fato nº MPPR-0088.22.000107-2

1. Trata-se de Notícia de Fato instaurada de ofício pela 14ª Promotoria de Justiça da Comarca de Maringá e encaminhada a esta 1ª Promotoria de Justiça, para apuração de suposta renúncia de receita em razão da expedição do Decreto Municipal nº 1816/2021, pelo Exmo. Sr. Prefeito de Maringá, concedendo descontos substanciais no pagamento de multas provenientes de infrações administrativas previstas na Lei nº 1285/2021, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus – COVID-19.

Na deliberação inicial oficiou-se ao Prefeito do Município de Maringá, solicitando: (i) esclarecimentos quanto a eventual renúncia de receita pública decorrente dos descontos concedidos através do Decreto Municipal nº 1816/2021; e (ii) remessa do relatório de impacto orçamentário-financeiro que amparou a referida medida (mov. 4.1). Sobreveio resposta através do Ofício nº 776/2022 – PROGE (mov. 18.2).

Em seguida, oficiou-se novamente ao Sr. Prefeito de Maringá, desta feita solicitando cópia do Decreto Municipal nº 1.816/2021 e da Lei Municipal nº 1.285/2021, e ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Maringá, solicitando cópia integral do processo legislativo que culminou na Lei Municipal nº 1.285/2021 (mov. 20.1).

Em atenção ao solicitado, sobreveio o Ofício nº 866/2022-PROGE-PMM (mov. 28.2) acompanhado dos seguintes anexos: Decreto 382/2022, Lei nº 1285/2021, Decreto nº 2191/2021 e Decreto nº 1816/2021 (movs. 28.3/28.6), bem como o Ofício nº 19/2022 – PROJUR da Câmara Municipal de Maringá (mov.29.2), contendo instruções de acesso ao processo 21.0.000003640-1 (Projeto de Lei Complementar), cuja cópia integral consta no expediente de mov. 29.3.

É o breve retrospecto.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ
Promotoria de Defesa do Patrimônio Público

2. Compulsando a documentação constante dos autos verifica-se que o Município de Maringá, ao ser instado a se manifestar sobre os fatos, aduziu, em síntese, os seguintes pontos:

- O Decreto Municipal nº 1816/2021 foi editado com base no art. 14 da Lei Municipal nº 1.285/2021¹;
- A multa prevista na Lei Municipal nº 1.285/2021 e regulada pelo aludido decreto tem caráter sancionatório, cuja finalidade não se relaciona a arrecadação de tributos. E em razão disso não houve a apresentação da estimativa de impacto financeiro previsto da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista não se tratar de incentivo ou benefício de natureza tributária;
- A concessão do desconto está autorizada pelo art. 12, parágrafo único da Lei Municipal nº 1.285/2021²;
- Os pedidos de aplicação do parágrafo único art. 12 da Lei 1285/2021 estão todos sobrestados;
- O Decreto nº 1816/2021 foi alterado pelos Decretos nº 2191/2021 e nº 382/2022.

Não obstante a assertiva do Município de Maringá no sentido de que a concessão de desconto prevista no Decreto nº 1816/2021 (alterado pelos Decretos nº 2191/2021 e nº 382/2022) estaria amparada nos artigos 12, parágrafo único, e 14, da Lei Municipal nº 1.285/2021, verifica-se, numa análise perfunctória, a incompatibilidade entre a referida legislação e o ato normativo em questão.

- 1 Art. 14. Esta Lei deverá ser regulamentada por Decreto do Poder Executivo Municipal. Parágrafo único. Ficam recepcionados os decretos municipais editados para o enfrentamento da emergência de saúde pública que estabeleceram medidas restritivas às atividades e aos serviços e definiram os serviços e as atividades essenciais que devem ser resguardados pelo Poder Público e pela iniciativa privada.
- 2 Art. 12. Para a imposição da penalidade e sua graduação, a autoridade competente deverá levar em conta: I — a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública; II — os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento das normas de combate à pandemia. Parágrafo único. Corrigidas as razões do auto de infração e considerando a gravidade do fato originário, a pedido da parte autuada, a autoridade competente, no devido processo administrativo, poderá reduzir a multa em até 90% (noventa por cento) do seu valor original.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ
Promotoria de Defesa do Patrimônio Público

Isso porque, o artigo 12 da Lei nº 1.285/2021 prevê que a multa *poderá* ser reduzida em até 90% (noventa por cento), pela autoridade competente, no devido processo administrativo, quando corrigidas as razões do auto de infração e considerando a gravidade do fato originário. Ou seja, a lei prevê alguns requisitos e formalidades que devem ser individualmente apurados pela autoridade competente, no devido processo administrativo, para que haja a adequada concessão do desconto.

Em contrapartida, o Decreto nº 1816/2021 e seus subsequentes, estabelecem de forma genérica, e ao que tudo indica, compulsória, a concessão de descontos nas multas se recolhidas até as datas especificadas, o que, a princípio, não encontra respaldo na Lei, tendo em vista que essa legislação não vincula a concessão do desconto a determinados marcos temporais, mas sim à observância de certos requisitos, como a correção das razões do auto de infração e a gravidade do fato originário.

Além disso, a redução da multa deve ser avaliada pela autoridade competente, no devido processo administrativo, que segundo o art. 7º, § 3º, do Decreto nº 1816/2021, é a *Comissão Julgadora formada por no mínimo, 03 (três) servidores lotados na Diretoria de Fiscalização e demais Secretarias tratadas no inciso 11, do art. 2º, desde que efetivamente estejam aplicando as penalidades decorrentes do enfrentamento à pandemia de coronavírus*. Isso, em tese, afasta a ingerência do Chefe do Executivo nesta seara.

Outro ponto que chama atenção, diz respeito à incongruência da própria Lei e conseqüentemente de seus decretos regulamentadores. Sabe-se que é inviável ao legislador elaborar leis que englobem todas as situações possíveis envolvendo a matéria abordada no respectivo diploma. Assim, para suprir tal lacuna, utiliza-se de expedientes que atribuem a autoridades determinadas a apuração de circunstâncias não previstas em lei, com base em critérios preestabelecidos e, especialmente, no princípio da proporcionalidade.

Apesar disso, vislumbra-se que a Lei nº 1.285/2021, sob o pretexto de atribuir à autoridade competente a faculdade de conceder redução no valor da multa, acaba por subverter a sua finalidade sancionatória. Isso porque,



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ
Promotoria de Defesa do Patrimônio Público

não se avista plausibilidade na imposição de multa em valor fixo, que possa ser reduzida a um patamar tão baixo que se aproxima de sua própria extinção.

Sobre isso, salienta-se que a concessão de desconto de 90% tornará a multa-penalidade inefetiva, vez que desestimulará o cumprimento de todos os atos normativos municipais, não somente aqueles relacionados ao enfrentamento da Pandemia do Coronavírus, além de possivelmente gerar a sensação de impunidade e incentivar indiretamente à desobediência civil, vez que a prática de atos ilícitos “compensaria” nessas circunstâncias.

Ademais, oportuno mencionar que a fiscalização do cumprimento das medidas previstas na Lei nº 1.285/2021, com a participação de elevado número de servidores públicos de diversas Secretarias e setores (Secretaria de Saúde, Secretaria de Segurança Municipal, Secretaria da Fazenda, Política Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, etc.), e a utilização do material de trabalho necessário (veículos, combustível, EPI's, etc.), evidentemente envolve considerável montante de recursos públicos, que, na hipótese da concessão de desconto nos patamares pretendidos pela Administração Pública Municipal, serão totalmente desprezados.

Assim sendo, não foi possível identificar o (s) motivo (s) dos atos administrativos que visaram regulamentar a Lei nº 1.285/2021, tampouco a finalidade pretendida pela Administração Municipal com a sua elaboração.

Importante mencionar que o motivo e a finalidade integram o rol de elementos/requisitos necessários para a existência e validade dos atos administrativos, juntamente com a competência, forma e objeto.

No que concerne à **finalidade**, o ato administrativo deve observar a *finalidade genérica*, relacionada à busca pelo interesse público, e a *finalidade específica*, àquela prevista pela lei para determinado ato. Nesse sentido, cumpre mencionar que a atuação estatal que desvirtua a finalidade definida em lei para a prática de determinado ato configura abuso de poder, da espécie desvio de poder (ou desvio de finalidade) e enseja a nulidade da conduta praticada. Acerca do tema, transcreve-se lição do professor e procurador Matheus Carvalho:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ
Promotoria de Defesa do Patrimônio Público

A finalidade é sempre elemento vinculado do ato no que tange à finalidade específica, para a doutrina moderna, podendo ser discricionário se analisarmos a finalidade genérica que é o interesse público (conceito jurídico indeterminado). Com efeito, quando se trata da finalidade genérica que se configura pela satisfação do interesse da sociedade, pode-se dizer que a definição se baseia em um conceito jurídico indeterminado, dependendo de valoração do agente estatal, em cada caso concreto, ensejando uma liberdade de escolha, dentro dos limites da lei, para a definição da atuação mais oportuna e conveniente. Por sua vez, quando se fala em finalidade específica do ato administrativo, não há margem de escolha, sendo, como regra, sempre um elemento vinculado, mesmo quando se trate de atos discricionários.³

Já o *motivo* consiste nas razões de fato e de direito que subsidiam à prática do ato, e segundo o supracitado autor:

Deve-se analisar o motivo sob duas ópticas, quais sejam, o pressuposto jurídico que se configura pela norma do ordenamento jurídico que prevê um determinado fato que precipitará a prática do ato administrativo; e o pressuposto de fato, que se trata das circunstâncias ocorridas no plano fático, justificando a conduta estatal. (...) Ademais, a situação fática perpetrada pelo particular deve corresponder exatamente à situação disposta em lei como ensejadora e justificadora do ato administrativo, ou seja, deve haver efetiva subsunção da norma à situação de fato. Em outras palavras, há uma coincidência entre a situação prevista em lei como necessária à precipitação da conduta estatal e a circunstância fática. É importante destacar que, em determinadas situações, a lei não esgota, de forma clara e objetiva, todas as situações que ensejariam a prática do ato administrativo, dando ao agente público uma margem de escolha em sua atuação. Muitas vezes, essa margem decorre de opções expressas em lei; em outros casos, por sua vez, o texto legal se vale de conceitos jurídicos indeterminados, concedendo ao agente público o poder-dever de, com base em seus critérios de valorarão, analisar a melhor forma e momento de atuação. Isso porque, o motivo é elemento do ato administrativo que poderá ser discricionário,

3 CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 276.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ
Promotoria de Defesa do Patrimônio Público

nos termos da lei. (...) Nestas situações, os parâmetros de atuação devem ser analisados, pelo agente público competente, em respeito aos critérios de oportunidade e conveniência, sempre com observância das normas legais e dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade. Por fim, para que não haja irregularidade no ato administrativo, em razão de vício no elemento motivo, deve haver adequação entre o motivo que deu ensejo à prática do ato e o resultado a ser obtido pela atuação estatal, propriamente dita.⁴

Nesses termos, considerando que a ausência de informações claras e objetivas quanto à finalidade e ao motivo dos atos administrativos em tela obsta a apreciação da matéria objeto deste inquérito civil, oportuno perquirir junto à Administração Pública Municipal a presença desses requisitos na elaboração do ato administrativo em questão.

3. Ante o exposto, DELIBERO no seguinte sentido:

3.1. Considerando a necessidade de prosseguimento das investigações, com fundamento no art. 7º, da Resolução nº 174/2017/CNMP,⁵ e no art. 8º, inciso I, do Ato Conjunto nº 01/2019, da Procuradoria-Geral de Justiça e da Corregedoria Geral do Ministério Público,⁶ converto os presentes autos de notícia de fato em **INQUÉRITO CIVIL**, determinando que sejam feitas as devidas alterações na autuação e no sistema PROMP.

3.2. Determino, outrossim, que seja baixada PORTARIA, na forma estabelecida pelo art. 24 do citado Ato Conjunto, fazendo constar:

3.3. como representante: DE OFÍCIO;

3.4. como investigado: MUNICÍPIO DE MARINGÁ; e

4 CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 281-282.

5 "Art. 7º O membro do Ministério Público, verificando que o fato requer apuração ou acompanhamento ou vencido o prazo do *caput* do art. 3º, instaurará o procedimento próprio."

6 "Art. 8º A Notícia de Fato será encerrada por meio de ato do membro do Ministério Público que determine: I - a instauração de procedimento apropriado;"



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ
Promotoria de Defesa do Patrimônio Público

3.5. como **objeto:** *“Apuração de supostas irregularidades na expedição de decretos concedendo descontos substanciais no pagamento de multas provenientes de infrações administrativas previstas na Lei nº 1285/2021 que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus – COVID-19 do Município de Maringá.*

4. Delibero, outrossim, pela realização da seguinte diligência:

4.1. Oficie-se ao **Exmo. Sr. Prefeito do Município de Maringá**, com cópia desta deliberação, solicitando que, no **prazo de 10 (dez) dias:**

a) Esclareça qual a destinação dos valores recolhidos a título de multa pelo cometimento de infrações administrativas previstas na Lei nº 1285/2021. Esses valores são convertidos no atendimento das demandas de fiscalização, bem como aos sistemas sanitários, visando a manutenção, continuidade e melhora de tais serviços?

b) Apresente detalhadamente o (s) motivo (s) e finalidade (s) do ato normativo (Decretos nº 1816/2021, alterado pelos Decretos nº 2191/2021 e nº 382/2022) que concede desconto (até determinada data) no pagamento de multa decorrente do cometimento de infrações administrativas previstas na Lei nº 1285/2021;

c) Esclareça se já foram recolhidas multas com base na Lei nº 1285/2021. Em caso positivo, apresente relatório detalhado contendo o montante recolhido até o momento;

d) Informe se os pedidos de aplicação do parágrafo único art. 12 da Lei 1285/2021 continuam sobrestados;

e) Caso a comissão julgadora tenha promovido a redução da multa prevista no parágrafo único da Lei nº 1285/2021, encaminhe procedimento por amostragem, contendo a pormenorização dos critérios utilizados



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ
Promotoria de Defesa do Patrimônio Público

para a gradação da multa, o valor do desconto, o valor inicial e final da multa e a fundamentação correspondente;

f) Preste os demais esclarecimentos que entender pertinentes.

5. Agende a Secretaria o referido prazo, para controle;

6. Decorrido o prazo, não havendo resposta, cobre-se via telefone. Não se obtendo resposta ainda assim, reitere-se por escrito, com as advertências legais.

Maringá, 12 de maio de 2022.

PEDRO IVO ANDRADE
Promotor de Justiça



Documento assinado digitalmente por **PEDRO IVO ANDRADE, PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA FINAL** em 12/05/2022 às 17:43:38, conforme horário oficial de Brasília, com emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://apps.mppr.mp.br/ords/f?p=121:6> informando o código verificador **415264** e o código CRC **1398552228**
