



## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES ENTRE RIOS DO SUL/RS



### PARECER PRÉVIO AO PROJETO DE LEI Nº 051/2023.

**“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO COM A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

Apresenta o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, para a apreciação da Câmara Municipal projeto de lei no qual pretende a autorização legislativa para contratar operação de junto à Caixa Econômica Federal até o valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) no âmbito do Programa FINISA – Financiamento à Infra Estrutura e ao Saneamento – Modalidade Apoio Financeiro, consoante Resolução Nº 4.995/2022 do Conselho Monetário Nacional, cuja cópia segue inclusa, para fins de viabilizar o asfaltamento de ruas do perímetro urbano.

Para garantia do principal, encargos e acessórios do financiamento para a execução de obras, serviços e equipamentos fica o Município autorizado a vincular as receitas do Fundo Participação dos Municípios autorizando o Banco do Brasil transferir os recursos cedidos ou vinculados à conta e ordem da Caixa Econômica Federal nos montantes necessários à amortização da dívida nos prazos contratualmente estipulados. Os recursos provenientes da operação de crédito deverão ser consignados no orçamento em créditos adicionais ficando o Prefeito Municipal autorizado a abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos decorrentes da operação de crédito autorizada.

A exposição de motivos dá conta de que as obras de pavimentação visam melhorar a qualidade de vida da nossa população, sem descuidar da questão ambiental e do esgotamento sanitários, que é observado e também o será pelo município.

Nesse ponto, impõe-se destacar que essa matéria, a do objeto do projeto de lei ora em análise, já foi submetida ao crivo do Poder Judiciário através de Ação Popular autos nº 5000103-91.2020.8.21.0152 que transitou em julgado em 04/04/2022. Da decisão de primeiro grau, da lavra do Dr. Fernando Vieira dos Santos, Juiz de Direito da Comarca de São Valentim, cuja cópia segue anexa, destaca-se o seguinte trecho:

**“Assim, de rigor a parcial procedência da demanda tão somente para o fim de suspender todos os efeitos de eventual ato/contrato entabulado pelo ente demandado junto à Caixa Econômica Federal, com fundamento no Projeto de Lei 10/2019, até que sobrevenha comprovação de regularização e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico (PSMB), no município demandado.”**

Igualmente, na referida sentença, há a seguinte referência em relação à Caixa Econômica Federal, incluindo-a como terceiro interessado, intimando-se a da decisão proferida nos seguintes termos: “Para tanto, embora reconhecida a ilegitimidade passiva da Caixa Econômica Federal e determinada a sua exclusão do polo passivo (Evento 3, DESPADEC1), inclua-se-a, no feito, como TERCEIRO INTERESSADO, intimando-a da presente decisão.”

Em decisão proferida à unanimidade dos integrantes da 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no acórdão consta expressamente a seguinte conclusão do Desembargador MARCELO BANDEIRA PEREIRA:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES ENTRE RIOS DO SUL/RS



*“A assunção de financiamento para realização de asfaltamento de vias públicas antes da conclusão de Plano Municipal de Saneamento Básico exigido pela Lei nº 11.445/2007 fere o interesse público primário, sendo temerário que, após a conclusão das obras, se torne necessário seu desfazimento.”*

Por fim, o acórdão se manifestou nesse sentido:

*“Não há aqui, simplesmente, uma escolha administrativa entre o asfaltamento ou a realização de obras de saneamento básico. É que, por se tratar de obra de grande vulto, com dispêndio para os cofres públicos, seria temerário a realização daquele sem que o projeto estivesse concluído.”*

Assim por óbvio que matéria dessa natureza encontra óbice na coisa julgada, que em síntese, impede a realização de pavimentação asfáltica sem a conclusão do saneamento básico.

Acaso superada essa questão, a matéria proposta trata-se de lei ordinária pretendendo a obtenção de empréstimo e tal se disciplina pelos artigos 54, inc. XXV, 30, inc. III e 31, inc. IX, todos da Lei Orgânica Municipal, como visto:

**Art. 54. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:**

...

**XXV - contrair empréstimo e realizar operações de créditos, mediante prévia autorização da Câmara.**

...

**Art. 30. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município especialmente sobre:**

...

**III - deliberar sobre a obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;**

...

**Art. 31. Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes atribuições, dentre outras:**

...

**IX - autorizar a realização de empréstimo, operação ou acordo externo de qualquer natureza, de interesse do Município;**

Como visto o projeto de lei, superado o óbice da coisa julgada judicial sobre o tema, reveste-se de legalidade e organicidade incumbindo aos nobres edis manifestarem-se sobre o mérito.

É o parecer

Entre Rios do Sul, 13 de novembro de 2023.

**Claudio Roberto Olivaes Linhares**

assessor jurídico



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

Rua Luiz Carlos Farret, 66 - Bairro: Centro - CEP: 99640000 - Fone: (54) 3373-1036

**AÇÃO POPULAR Nº 5000103-91.2020.8.21.0152/RS**

**AUTOR: ALEX MARIA**

**RÉU: MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DO SUL**

**SENTENÇA**

Vistos,

**1. RELATÓRIO**

**ALEX MARIA** ajuizou, perante a Justiça Federal, *Ação Popular com Pedido Liminar* em face de **MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DO SUL e CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**, relatando que o município demandado teria apresentado o Projeto de Lei nº 10 de 03/06/2019, visando a autorização para contratação de crédito junto à segunda demandada, até o valor de R\$ 4.000.000,00, no âmbito do programa FINISA - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, com prazo de pagamento em 120 meses, carência de 24 meses, com prestação inicial aproximada de R\$ 81.368,48. Pontuou que referido projeto teria sido aprovado em 17/06/2019. Argumentou que, contudo, na justificativa do projeto de lei haveria menção de o valor seria destinado, em tese, apenas ao asfaltamento de vias no perímetro urbano do município, o que supostamente acarretará endividamento do ente demandado, nos próximos anos, afetando áreas de maior importância como saúde, educação e pagamento do funcionalismo público. Salientou que o Município de Entre Rios do Sul seria o único da Comarca sem Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB aprovado no órgão competente (Corsan e/ou Funasa), o qual seria obrigatório. Argumentou que a regularização do saneamento básico deveria ser prioridade em detrimento ao asfaltamento das vias, especialmente se considerado o vultoso montante do investimento. Teceu comentários acerca da legitimidade ativa e passiva, bem como acerca da competência da Justiça Federal. Assim, requereu, liminarmente, fosse o município demandado intimado a juntar aos autos plano de saneamento básico pela CORSAN ou FUNASA, bem como a comprovação dos valores repassados a este título, e, ainda, que as partes se abstivessem de qualquer tipo de contratação ou liberação de valores relativos ao FINISA e vinculado ao projeto de lei nº 10/2019, sob pena de multa diária. E, no mérito, a procedência para tornar nulo qualquer ato ou contrato relacionados ao projeto de lei de asfaltamento nº 10/2019, e, caso já tenha sido efetivado, que seja determinada a devolução do montante pelo Município à Caixa Econômica Federal. Pugnou pela concessão da AJG (Evento 1, INIC1, fls. 1-13). Juntou documentos (Evento 1, INIC1, fls. 14-21).

No Juízo Federal, foi-lhe indeferido o pedido liminar e determinada a citação dos demandados, bem como a intimação da União para que manifestasse eventual interesse na causa, tendo em vista os recursos, em tese, repassados ao município demandado por intermédio do programa FINISA (Evento 1, INIC1, fls. 24-27).

A parte autora interpôs Embargos de Declaração, reiterando o pedido de concessão da AJG, bem como intimação do município a trazer aos autos o plano de saneamento básico aprovado pela CORSAN ou FUNASA (Evento 1, INIC1, fls. 32-35), o



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

qual foi acolhido em partes, tão somente para o fim de deferir o benefício da AJG (Evento 1, INIC1, fls. 41-42).

Sobreveio manifestação da União requerendo seu ingresso no feito, na qualidade de assistente dos réus (Evento 1, INIC1, fl. 39).

Citada, a Caixa Econômica Federal apresentou contestação (Evento 1, INIC1, fls. 57-65). Arguiu, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva e a inépcia da inicial. No mérito, argumentou que a escolha das políticas públicas são de competência do ente municipal e não da CEF, agente financeiro que teria como única responsabilidade o repasse de valores oriundos de contratação de crédito, quando preenchidos os requisitos do programa FINISA. Teceu comentários acerca do programa, bem como acerca da Lei Municipal nº 1.845/2019, do ente demandado, sancionada e publicada pelo Chefe do Executivo autorizando o Poder Público a contratar operação de crédito, até o valor de R\$ 4.000.000,00, no âmbito do FINISA. Asseverou que, contudo, até o momento a operação de crédito ainda não teria sido contratada, estando em análise de risco de crédito. Pleiteou o acolhimento das preliminares, e, no mérito, a improcedência. Acostou documentos (Evento 1, INIC1, fls. 68-77).

Citado, o Município apresentou contestação (Evento 1, INIC1, fls. 82-95). Arguiu, preliminarmente, a incompetência relativa do Juízo Federal. A falta de interesse processual, ponderando que o valor da operação de crédito seria destinado, em tese, igualmente ao saneamento básico. Argumentou que o crédito sequer teria sido contratado, até o momento, estando em fase de estudo quanto a sua viabilidade. Acrescentou que a legislação municipal autoriza a contratação de até R\$ 4.000.000,00, o que não significa que referido montante efetivamente será o contratado. No mérito, sustentou a inadequação da via eleita, sob o fundamento de que, inexistente contratação de operação de crédito em concreto, estaria o autor visando o controle de constitucionalidade da legislação que autorizou a contratação. Refutou a comprovação de abuso de poder e desvio de finalidade. Discorreu acerca do Poder Discricionário do administrador. Requereu o acolhimento das preliminares, e, no mérito, a improcedência da demanda. Juntou procuração (Evento 1, INIC1, fl. 97).

Houve réplica (Evento 1, INIC1, fls. 107-109).

Em parecer, o Ministério Público Federal opinou acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva da CEF, e, via reflexa, o reconhecimento da incompetência absoluta da Justiça Federal com remessa dos autos à Comarca de São Valentim (Evento 1, INIC1, fls. 116-123).

As partes apresentaram alegações finais (Evento 1, INIC1, fls. 135-140, 143-147 e 149-389).

Sobreveio decisão do Juízo Federal acolhendo a preliminar de ilegitimidade passiva da CEF, bem como reconhecendo a sua incompetência absoluta para processar e julgar a demanda, remetendo os autos a este Juízo (Evento 1, INIC1, fls. 393-396).



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

Recebidos os autos, este Juízo ratificou a decisão proferida pelo Juízo Federal, bem como a decisão que indeferiu o pedido liminar, determinando a exclusão da CEF do polo passivo da demanda, bem como intimação do Ministério Público para parecer de mérito (Evento 3, DESPADEC1).

Com vistas, o *Parquet* opinou pela intimação do município demandado para que esclarecesse se o Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB acostado no Evento 1, INIC1, fls. 154-389 está de acordo com a legislação federal, bem como em qual fase de implementação estaria (Evento 10, PROMOÇÃO1).

Intimado, o Município se manifestou informando que existia um convênio entre o ente demandado e o FUNASA, cujo objetivo seria a obtenção de recursos para a elaboração do PMSB, contudo, desde 2018/2019, o FUNASA teria determinado o encerramento do convênio, requerendo a devolução de valores, o que estaria em discussão judicial (autos de nº 500099973420204047117, na Justiça Federal e nº 5000152-69.2019.8.21.152, nesta Comarca). Inobstante isso, argumentou que estaria tentando finalizar o plano com o apoio da CORSAN (Evento 17, PET1).

Com vista, verificando a inexistência de implementação do PMSB, o qual deveria ser executado previamente à pavimentação asfáltica, o Ministério Público opinou pela procedência da demanda a fim de determinar que o município demandado se abstenha de realizar qualquer contrato/ato relacionado ao Projeto de Lei nº 10/2019, e, caso já tenha sido firmado, a declaração de sua nulidade, enquanto o Plano Municipal de Saneamento Básico não esteja aprovado e implementado (Evento 21, PROMOÇÃO1).

Vieram os autos conclusos para sentença.

**É o relatório.**

**Passo a decidir.**

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Julgamento conforme o estado do processo**

O caso é de julgamento do feito no estado em que se encontra, uma vez que desnecessária a produção de outras provas (art. 355, I, do CPC).

### **2.2 Preliminares**

As preliminares de ilegitimidade passiva da CEF e incompetência relativa já foram enfrentadas pelo Juízo Federal (Evento 1, INIC1, fls. 393-396).

A preliminar de falta de interesse de agir e inadequação da via eleita, por sua vez, se confundem com o mérito e com ele serão analisadas.

Assim, inexistindo outras questões preliminares a serem enfrentadas, passo, de imediato, à análise do mérito.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

**2.3 Mérito**

A irresignação trazida à baila pelo autor diz com suposta nulidade do Projeto de Lei do Município demandado nº 10/2019, aprovado em sessão legislativa, em 17/06/2019, com a finalidade de autorizar contratação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, até valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), no âmbito do programa FINASA - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, com prazo de pagamento em até 120 dias, carência de 24 meses, com prestação inicial aproximada de R\$ 81.368,48 (oitenta e um mil trezentos e sessenta e oito reais e quarenta e oito centavos).

Argumenta que, na justificativa de referido projeto de lei, haveria menção de que a verba seria destinada exclusivamente ao **afastamento de vias no perímetro urbano da municipalidade**, o que acarretaria o **demasiado endividamento do ente demandado**, que, em tese, sequer possuiria Plano Municipal de Saneamento Básico (PSMB) elaborado e implementado previamente às obras de pavimentação asfáltica.

Assim, tecendo comentários acerca da **suposta ilegalidade e desvio de finalidade** no agir do Chefe do Executivo, requereu fosse reconhecida a nulidade de qualquer contrato/ato eventualmente realizado entre o Município de Entre Rios do Sul e a Caixa Econômica Federal, relacionado ao Projeto de Lei nº 10/2019, e, caso já formalizado, que o município fosse compelido a devolver os valores à instituição financeira.

Nesta esteira, a controvérsia funda-se não em eventuais irregularidades formais na legislação hostilizada - Projeto de Lei nº 10/2019 - mas sim, em **possível prejuízo aos cofres públicos** decorrente da autorização, nela constante, para a contratação de operação de crédito, no valor de até R\$ 4.000.000,00, no âmbito do programa FINASA, e, bem ainda, se existente alguma **ilegalidade** no agir do Chefe Executivo ao preterir o asfaltamento das vias públicas em detrimento de outras despesas, como saneamento básico.

Estabelecida a causa de pedir, necessário reconhecer que o manejo da Ação Popular serve à finalidade perseguida.

Afinal, a Ação Popular trata-se de remédio previsto na Constituição Federal, que assim o disciplina em seu art. 5º, inciso LXXIII: *“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”*. (Grifei)

No mesmo sentido é o art. 1º da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965):

*“Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

*cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.* - Grifei.

Em suma, a Ação Popular se destina a conceder a qualquer cidadão *legitimidade extraordinária* para proteger o *patrimônio público*, quando - a título exemplificativo - mal administrado por gestor, ou ocorrer desvio de finalidade, com a prática de atos em benefício de interesses privados em detrimento do público. Há, portanto, a necessidade de evidência de **ato lesivo específico aos cofres públicos**.

Noutras palavras, a ação popular é remédio heroico posto à disposição de *qualquer do povo* (donde proveniente seu nome) para a *defesa do interesse público*, personificado na Administração Pública, quando esta falha em sua proteção, ou quando há ato de gestão incompatível com as obrigações do administrador.

Nesse sentido, leciona Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

*“É a via constitucional (art. 5º, LXIII) posta à disposição de qualquer cidadão (eleitor) para obter a anulação de atos ou contratos administrativos – ou a eles equiparados – lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa e ao meio ambiente natural ou cultural. Está regulada pela Lei 4.717, de 29.6.65.”* - Grifei.

*In casu*, ao contrário do alegado pelo Município demandado, não pretende o autor, ao ajuizar a presente Ação Popular, exercer o controle de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 10/2019, afinal sequer discorre acerca de eventual vício procedimental ou discute acerca do ato normativo abstratamente considerado.

A irrisignação do autor é clara e fundada na existência de **possível lesividade concreta aos cofres públicos** decorrente da contratação, a seu ver, de vultoso valor (até R\$ 4.000.000,00), para investimento na pavimentação asfáltica das vias públicas da municipalidade, sem que antes se elaborasse e implementasse o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), o que, além de acarretar o **endividamento** do ente público, **não atenderia a necessidades precípua da população, indo de encontro ao Princípio da Moralidade**.

Nesse contexto, adequado, portanto, o manejo da Ação Popular.

Indo além, na linha da decisão do Evento 3, DESPADEC1, a legislação constitucional estabeleceu a separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, livres e autônomos entre si, com poder de auto-organização, autoadministração e autogerenciamento, de modo que compete a cada um as funções respectivas de legislar, executar e julgar, todas adstritas ao Princípio da Legalidade.

Ainda, disciplinou acerca da existência de esferas de interferência, o chamado “*Sistema de Freios e Contrapesos*”, pelo qual compete ao Judiciário unicamente o **controle da legalidade** dos atos administrativos e/ou normativos, sem, contudo, “*o poder de aperfeiçoar, criar ou aditar políticas públicas, ou, ainda, inovar na regulamentação de dispositivos legais, sob pena de usurpar a linha tênue entre julgar, legislar e executar*” (Min. Luiz Fux, ADI 6299 MC/DF, 22-01-2020).



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

Em suma, somente quando a opção, livremente exercida pelo administrador, se revestir de **teratologia**, indicando **desvio de finalidade** ou **ilegalidade manifesta**, pode haver revisão dos atos administrativos na esfera judicial. Do contrário, mesmo que a opção seja criticável, ou até mesmo compreendida como mal exercida, descabe qualquer modificação judicial na ação administrativa, pena de invasão de competência.

Não é, pois, o Poder Judiciário, *instância revisional* ou mesmo *superego* do administrador. A função judiciária é o de *controle estrito da legalidade* dos atos administrativos. Nada mais. Se o administrador, como tal, age *mal*, mas não incursiona no espectro da *ilegalidade*, o juiz pode até se convencer da má ação do mandatário, *mas não pode, nem deve, corrigi-la*, pois seu julgamento não se dá nas sedes dos tribunais, mas sim pelo escrutínio popular, ao qual se sujeita periodicamente mediante o exercício do voto.

Nessa linha, são os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro* (Ed. Malheiros, 32ª Edição, pág. 705-706):

*"Controle judiciário ou judicial é exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa. É um controle a posteriori, unicamente de legalidade, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege. Mas é sobretudo um meio de preservação dos direitos individuais, porque visa a impor a observância da lei em cada caso concreto, quando reclamada por seus beneficiários. Esses direitos podem ser públicos ou privados - não importa -, mas sempre subjetivos e próprios de quem pede a correção judicial do ato administrativo, salvo na ação popular e na ação civil pública, em que o autor defende o patrimônio da comunidade lesado pela Administração."* - Grifei.

Atento a tais premissas, passo à análise do caderno probatório.

Como visto, o Chefe do Executivo, eleito pelo povo, tem o poder e a função discricionária de decidir quais as *reais necessidades* da municipalidade, razão pela qual, em princípio, não haveria ilegalidades aparentes na opção do administrador em contratar operação de crédito para asfaltamento de vias públicas, em detrimento de outras despesas.

Do compulsar dos autos, especialmente da leitura do Projeto de Lei nº 10/2018 e sua justificativa encartados no Evento 1, INIC1, fls. 15-18, emerge que, *ab initio*, a opção do Chefe do Executivo ao buscar autorização para contratação de operação de crédito, no âmbito do programa FINASA - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, com a finalidade de promover obras de asfaltamento nas vias públicas do Município, fundou-se em justificativa, aparentemente, legítima.

Desse teor:

*"O Projeto de Lei ora encaminhado à apreciação de Vossas Excelências busca autorização para operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no valor de até R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), com prazo de pagamento em até 120 meses, carência de 24 meses, com prestação inicial aproximada de R\$ 81.368,48 (oitenta e um mil trezentos e sessenta e oito reais e quarenta e oito centavos) e a última de R\$ 42.080,23 (quarenta e dois mil oitenta reais e vinte e três centavos).*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

*O objetivo da operação de crédito é viabilizar o asfaltamento de ruas do perímetro urbano, que analisamos para além do viés político, mas sob o enfoque desenvolvimentista, enxergando os frutos deste empreendimento e o **impacto no futuro de Entre Rios do Sul**.*

*Prefacialmente, cabe ressaltar, o projeto em debate permite a **modernização do perímetro urbano, infra-estrutura das ruas e a valorização dos imóveis nela localizados**.*

*Como é de conhecimento dos nobres vereadores, obras deste porte dificilmente seriam viabilizadas caso a administração contasse apenas com recursos próprios. Pois, além da queda nas arrecadações, há valores consideráveis de precatórios oriundos de processos judiciais para pagamento durante o exercício financeiro (...)." - Grifei.*

Ocorre que, confirmando as alegações autorais, da leitura da justificativa supracitada resta cristalino que a verba seria destinada *exclusivamente* à pavimentação asfáltica do perímetro urbano, olvidando-se a Administração Pública da necessidade de implementação de saneamento básico prévio à execução das obras de asfaltamento.

Ainda, conforta a versão autoral o fato de que, na documentação de habilitação da proposta de financiamento no âmbito do FINASA (Evento 1, INIC1, fls. 68-77), **inexiste** qualquer menção de projeto de saneamento básico, restando inequívoco que a verba obtida com a operação de crédito será destinada unicamente às obras de pavimentação.

A corroborar, destaco os seguintes trechos:

**2) SETOR (identificar o setor)**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> ENERGIA                | <input type="checkbox"/> PETRÓLEO E GÁS                |
| <input checked="" type="checkbox"/> TRANSPORTES | <input type="checkbox"/> NAVAL                         |
| <input type="checkbox"/> SANEAMENTO AMBIENTAL   | <input type="checkbox"/> OUTROS ( <u>especificar</u> ) |
| <input type="checkbox"/> SANEAMENTO INDUSTRIAL  |  |

**3) TIPOLOGIA DO EMPREENDIMENTO**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> GERAÇÃO               | <input type="checkbox"/> RESÍDUOS SÓLIDOS                         |
| <input type="checkbox"/> TRANSMISSÃO           | <input type="checkbox"/> RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DEMOLIÇÃO |
| <input checked="" type="checkbox"/> RODOVIÁRIO | <input type="checkbox"/> DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL            |
| <input type="checkbox"/> AEROPORTUÁRIO         | <input type="checkbox"/> ESTALEIRO                                |
| <input type="checkbox"/> ABASTECIMENTO DE ÁGUA | <input type="checkbox"/> OUTROS ( <u>especificar</u> )            |
| <input type="checkbox"/> ESGOTAMENTO SANITÁRIO |   |



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

**4) PRODUTOS APOIADOS** (informar resumidamente)

Produto:	
Pavimentação	
Localização:	
Município de Entre Rios do Sul	
Período de implantação (se houver)	
Data início	Data Fim
01 / 10 / 2019	01 / 01 / 2020

**5.1 – OPERAÇÕES VINCULADAS À PRESENTE PROPOSTA, PARA AS QUAIS SE PRETENDE APLICAR O FINISA** (A ser preenchido pelo proponente)

27.983 v006 micro

4

423-19.2019.4.04.7117/RS, Evento 21, CARTA4, Página 4

Carta Consulta Setor Público – FINISA

<i>Código da ação orçamentária</i>	<i>Código do grupo de natureza da despesa</i>	<i>Produtos apoiados</i>	<i>Valor do financiamento (RS)</i>
26.782.0101.1103	4.4.90.51	Pavimentação de Ruas e Estradas	4.000.000,00

Não bastasse o tanto quanto exposto, o Município demandado foi instado a esclarecer se o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) acostado no Evento 1, INIC1, fls. 154-389, estaria de acordo com a legislação federal, bem como comprovar em qual fase de execução este se encontrava (Evento 13, DESPADEC1) e se limitou a informar que o convênio entre o ente demandado e a FUNASA - Fundação Nacional de Saúde, com o objetivo de se obter recursos para a implementação do PMSB, **teria sido encerrado 2018/2019, por irregularidades apontadas pela Fundação**, que inclusive, **estaria requerendo a devolução de valores** - embate atualmente em discussão judicial (autos de nº 500099973420204047117, na Justiça Federal e nº 5000152-69.2019.8.21.152, nesta Comarca).

Outrossim, argumentou que estaria tentando finalizar o plano com o apoio da CORSAN (procedimento 00900.00039/2020), contudo **nada** trouxe aos autos capaz de comprovar tal alegação, ou, ainda, que efetivamente estaria vertendo esforços para regularizar/implementar o saneamento básico (Evento 17, PET1), o que afronta a legislação federal sobre o tema, que preceitua a existência de serviços de saneamento básico como um dos requisitos para obtenção de recursos e financiamentos geridos pela União, a partir 21/12/2022.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

Nesse sentido, é o que disciplinam a Lei 11.445/2007 e o Decreto Federal nº 7.217/2010, *in verbis*:

*Art. 19, da Lei Nº 11.445/2007, A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:*

*I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;*

*II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;*

*III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;*

*IV - ações para emergências e contingências;*

*V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.*

*§ 1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.*

*§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.*

*§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.*

*§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.*

*§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.*

*§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.*

*§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.*

*§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.*

*§ 9º Os Municípios com população inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes poderão apresentar planos simplificados, com menor nível de detalhamento dos aspectos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo.*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

*Art. 26, do Decreto Federal nº 7.214/2010. A elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico deverão efetivar-se, de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil, por meio de procedimento que, no mínimo, deverá prever fases de:*

*I - divulgação, em conjunto com os estudos que os fundamentarem;*

*II - recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública; e*

*III - quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007.*

*§ 1º A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da rede mundial de computadores - internet e por audiência pública.*

*§ 2º Após 31 de dezembro de 2022, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, **será condição para o acesso aos recursos orçamentários da União** ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. - Grifei.*

Além disso, a inexistência de Plano Municipal de Saneamento Básica previamente executado é comprovação técnica e inequívoca de que o investimento de cerca de R\$ 4.000.000,00 **exclusivamente** em obras de pavimentação asfáltica, *em momento anterior* à regularização do saneamento básico, **acarretará prejuízos demasiados e dúplices ao erário**, afinal inequívoco que obras para a execução do PMSB, em momento ulterior, acarretarão o rompimento das vias públicas, e, conseqüentemente, destruição de eventual pavimentação asfáltica implementada - comprovado, via reflexa, o interesse processual da parte autora.

Malgrado isso, forçoso reconhecer que, no caso dos autos, não há que se falar em nulidade de contrato ou ato administrativo - operação de crédito decorrente do Projeto de Lei nº 10/2019 -, mas tão somente de existência de **condição suspensiva** a legitimar a implementação de seus efeitos.

Isso porque, **ato nulo** é aquele *eivado de vícios insanáveis*, que ao teor do art. 169 do Código Civil, não pode ser confirmado ou convalidado pelas partes, porque sua **invalidade é absoluta**, *"que decorre de infringência a comandos legais de caráter público (cogentes) (...) não pode gerar nenhum efeito, porque a lei não admite que o ele seja praticado. Nesse particular, o tratamento legal que se dá ao negócio nulo é o mesmo do negócio inexistente, pois não se admite que da nulidade possam decorrer efeitos jurídicos (...) Assim, embora o negócio seja nulo (e não inexistente), a relação jurídica é inexistente, pois sua criação somente pode se dar como efeito de um negócio válido."* (ASSIS NETO, Sebastião de. *Manual de Direito Civil*, 6 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017, pág.417-419) - Grifos no original e apostos.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

*In casu*, como visto o Projeto de Lei 10/2019 possui justificativa legítima e adstrita à discricionariedade do Chefe do Executivo, que não autoriza, portanto, a intervenção do Poder Judiciário, contudo que encontra óbice na inexistência de Plano Municipal de Saneamento Básico previamente implementado no município demandado. Logo, mera condição suspensiva, que será suplantada tão logo regularizados os serviços de saneamento básico, autorizando o prosseguimento das obras de asfaltamento relativas ao projeto de lei hostilizado.

Assim, de rigor a parcial procedência da demanda tão somente para o fim de **suspender todos os efeitos de eventual ato/contrato entabulado pelo ente demandado junto à Caixa Econômica Federal, com fundamento no Projeto de Lei 10/2019, até que sobrevenha comprovação de regularização e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico (PSMB), no município demandado.**

### 3. DISPOSITIVO

Isso posto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos deduzidos por **ALEX MARIA** em face de **MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DO SUL/RS**, com resolução de mérito, forte no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para o efeito de **DETERMINAR** a **SUSPENSÃO** todos os efeitos de eventual ato/contrato entabulado pelo ente demandado junto à Caixa Econômica Federal, com fundamento no Projeto de Lei 10/2019, até que sobrevenha comprovação de regularização e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico (PSMB), no município demandado.

Ainda, presentes os requisitos legais, **REVEJO** a decisão proferida no Evento 3, DESPADEC1 e **CONCEDO** a medida de tutela provisória postulada, para o efeito de **SUSPENDER IMEDIATAMENTE** todos os efeitos de eventual contrato administrativo porventura já levado a efeito, nos termos da fundamentação.

Para tanto, embora reconhecida a ilegitimidade passiva da Caixa Econômica Federal e determinada a sua exclusão do polo passivo (Evento 3, DESPADEC1), inclua-se-a, no feito, como TERCEIRO INTERESSADO, intimando-a da presente decisão.

Sucumbente em maior monta, condeno o ente demandado ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, os quais fixo em R\$ 1.500,00, atento aos vetores do art. 85, §§2º e 8º, CPC.

Oportunamente, arquivem-se com baixa.

Publique-se, registre-se e intímem-se, **inclusive a Caixa Econômica Federal.**

*IArt. 37, II, CF. II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Vara Judicial da Comarca de São Valentim**

*2*Lenza, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 18. ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

*3*MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

---

Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO VIEIRA DOS SANTOS, Juiz de Direito**, em 9/10/2020, às 17:48:48, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **10003940443v103** e o código CRC **51be7328**.

---

**5000103-91.2020.8.21.0152**

**10003940443.V103**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**21ª Câmara Cível**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5000103-91.2020.8.21.0152/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Suspensão

**RELATOR:** DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA PEREIRA

**APELANTE:** ALEX MARIA (AUTOR)

**APELANTE:** MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DO SUL (RÉU)

**APELADO:** OS MESMOS

**EMENTA**

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. FINANCIAMENTO PARA ASFALTAMENTO DE RUAS. INEXISTÊNCIA DE PLANO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. OFENSA AO INTERESSE PÚBLICO QUE PODE SER SINDICADA PELO PODER JUDICIÁRIO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MAJORAÇÃO.

A separação dos poderes é princípio fundamental da República Federativa do Brasil e viga mestra do Estado Democrático de Direito. A função estatal de Administração Pública encontra-se premida pelas funções legislativa (que a legitima) e de jurisdição (que a controla), corolário do sistema de freios e contrapesos (checks and balances), que se instala com o objetivo de controles recíprocos e permanentes, a fim de evitar abusos de poder.

A discricionariedade administrativa (juízo de conveniência e oportunidade) não poderá ser sindicada pelo poder judiciário sempre que respeitado o interesse público e, ao fim e ao cabo, o princípio da legalidade.

A assunção de financiamento para realização de asfaltamento de vias públicas antes da conclusão de Plano Municipal de Saneamento Básico exigido pela Lei nº 11.445/2007 fere o interesse público primário, sendo temerário que, após a conclusão das obras, se torne necessário seu desfazimento.

Majoração da verba honorária de forma equitativa, considerando-se a natureza e importância da causa, bem como o trabalho realizado pelo causídico.

APELAÇÃO DO MUNICÍPIO DESPROVIDA. RECURSO DO AUTOR PROVIDO EM PARTE.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, negar provimento à apelação do Município e dar parcial provimento ao recurso



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**21ª Câmara Cível**

do autor, majorando a verba honorária devida para R\$ 4.000,00, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 11 de agosto de 2021.

---

Documento assinado eletronicamente por **MARCELO BANDEIRA PEREIRA, Desembargador Relator**, em 17/8/2021, às 17:36:21, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20001035302v8** e o código CRC **8b86ce5c**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): **MARCELO BANDEIRA PEREIRA**

Data e Hora: 17/8/2021, às 17:36:21

---

**5000103-91.2020.8.21.0152**

**20001035302.V8**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**21ª Câmara Cível**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5000103-91.2020.8.21.0152/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Suspensão

**RELATOR:** DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA PEREIRA

**APELANTE:** ALEX MARIA (AUTOR)

**APELANTE:** MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DO SUL (RÉU)

**APELADO:** OS MESMOS

## **RELATÓRIO**

ALEX MARIA e MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS apelam da sentença de parcial procedência proferida nos autos da ação popular ajuizada pelo primeiro contra o ente público. A pretensão contida na inicial é de que se abstenha o ente público de realizar qualquer tipo de contratação ou liberação de valores oriundos do programa “FINISA” – Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, no valor de R\$ 4.000.000,00, vinculados ao Projeto de Lei nº 10/2019, que autoriza somente asfaltamento das vias públicas do Município de Entre Rio do Sul, enquanto não elaborado plano de saneamento básico no Município.

Alega que os honorários advocatícios fixados em R\$ 1.500,00 são muito baixos em comparação com o valor atribuído à causa, de R\$ 4.695.668,79. A verba deve ser arbitrada com base na natureza e importância da causa. A parcial procedência da pretensão evitou o desperdício de dinheiro público. Requer sejam os honorários fixados entre 10% e 20% do valor atualizado da causa.

O ente público sustenta que o controle de atos administrativos pelo Poder Judiciário deve ser realizado apenas excepcionalmente, não podendo adentrar na seara da discricionariedade do gestor. A possibilidade de realização de um empréstimo com boas condições de pagamento através do projeto FINISA se mostra conveniente e oportuno. Salaria que o saneamento básico é um dos anseios da Administração local, sendo objeto de outras duas ações que tramitam na Justiça Estadual. Afirma que, apesar disso, não pode deixar de atender a outras demandas de igual importância. Argumenta que o custo de manutenção das vias públicas representa 60% do valor necessário para a pavimentação asfáltica. A execução do plano de saneamento é de responsabilidade da CORSAN. Não se pode afirmar, por ora, que a organização do saneamento dar-se-á através de tubulação. De qualquer forma, é a CORSAN que deve realizar eventual conserto do asfalto caso seja necessário. Requer a improcedência da pretensão contida na inicial.

Foram apresentadas contrarrazões por ambas as partes, cada qual pugnando pela manutenção da sentença no que não foi objeto de seus recursos.

O Ministério Público opina pelo desprovimento de ambas as apelações.

É o relatório.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**21ª Câmara Cível**

**VOTO**

Início o exame dos recursos por aquele apresentado pelo ente público, por tratar do mérito da demanda.

A pretensão contida na inicial é de que se abstenha o ente público de realizar qualquer tipo de contratação ou liberação de valores oriundos do programa "FINISA" – Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, no valor de R\$ 4.000.000,00, vinculados ao Projeto de Lei nº 10/2019, que autoriza somente asfaltamento das vias públicas do Município de Entre Rio do Sul, enquanto não elaborado plano de saneamento básico no Município.

Peço vênua para transcrever um breve resumo feito pelo magistrado na origem que bem delimita a matéria em debate:

*"A irresignação trazida à baila pelo autor diz com suposta nulidade do Projeto de Lei do Município demandado nº 10/2019, aprovado em sessão legislativa, em 17/06/2019, com a finalidade de autorizar contratação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, até valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), no âmbito do programa FINASA - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, com prazo de pagamento em até 120 dias, carência de 24 meses, com prestação inicial aproximada de R\$ 81.368,48 (oitenta e um mil trezentos e sessenta e oito reais e quarenta e oito centavos).*

*Argumenta que, na justificativa de referido projeto de lei, haveria menção de que a verba seria destinada exclusivamente ao **afastamento de vias no perímetro urbano da municipalidade**, o que acarretaria o **demasiado endividamento do ente demandado**, que, em tese, sequer possuiria Plano Municipal de Saneamento Básico (PSMB) elaborado e implementado previamente às obras de pavimentação asfáltica.*

*Assim, tecendo comentários acerca da **suposta ilegalidade e desvio de finalidade** no agir do Chefe do Executivo, requereu fosse reconhecida a nulidade de qualquer contrato/ato eventualmente realizado entre o Município de Entre Rios do Sul e a Caixa Econômica Federal, relacionado ao Projeto de Lei nº 10/2019, e, caso já formalizado, que o município fosse compelido a devolver os valores à instituição financeira.*

*Nesta esteira, a controvérsia funda-se não em eventuais irregularidades formais na legislação hostilizada - Projeto de Lei nº 10/2019 - mas sim, em **possível prejuízo aos cofres públicos** decorrente da autorização, nela constante, para a contratação de operação de crédito, no valor de até R\$ 4.000.000,00, no âmbito do programa FINASA, e, bem ainda, se existente alguma **ilegalidade** no agir do Chefe Executivo ao preterir o asfaltamento das vias públicas em detrimento de outras despesas, como saneamento básico."*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**21ª Câmara Cível**

A sentença de parcial procedência determinou a suspensão de "*todos os efeitos de eventual ato/contrato entabulado pelo ente demandado junto à Caixa Econômica Federal, com fundamento no Projeto de Lei 10/2019, até que sobrevenha comprovação de regularização e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico (PSMB), no município demandado.*"

De fato, ao Poder Judiciário não é dado tomar lugar dos Poderes legislativo e executivo, imiscuindo-se em atividades e escolhas que lhes são próprias, que se orientam também pela necessidade de bem distribuir os recursos que carrega, que longe estão de ser suficientes para atendimento de todas as demandas.

E é nessa medida, aliás, que assume, notadamente o Executivo, a responsabilidade política de eger prioridades, assumindo, conseqüentemente, mas também na seara política, os ônus das eleições que faz.

Apesar disso, é certo que a gestão da coisa pública é atividade que típica e precipuamente se insere no âmbito das atribuições do administrador público, e que, respeitada a legalidade (entendida em sentido lato), é insuscetível de controle pelo Poder Judiciário, sob pena de indevida interferência na separação dos poderes (melhor denominados, funções), princípio fundamental da República Federativa do Brasil e viga mestra do Estado Democrático de Direito.

Disso resulta que a função estatal de Administração Pública encontra-se premida pelas funções legislativa (que a legitima) e de jurisdição (que a controla), corolário do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), que se instala com o objetivo de controles recíprocos e permanentes, a fim de evitar abusos de poder.

Nesse panorama, a observância da legalidade, sob o prisma da reserva legal, impõe que a atuação do administrador fique adstrita às regras de atribuição de competência outorgadas pelo legislador. Significa dizer, é a lei quem estabelece a atuação do administrador.

Então, quando a lei estabelece regras de atribuição de competência, poderá fazê-lo de modo vinculado (em que não há margem de escolha ao administrador) ou discricionário, quando, portanto, colorido o suporte fático da previsão normativa em abstrato (hipótese de incidência, *fattispecie, tatbestand*), competirá ao administrador eger qual das várias conseqüências validamente previstas (estatuição, *rechtsfolge*) melhor atende ao interesse público (juízo de conveniência) com base nas circunstâncias concretas verificadas na situação de fato (juízo de oportunidade).

E é essa discricionariedade administrativa (juízo de conveniência e oportunidade) que não poderá ser sindicada pelo Poder Judiciário, desde, é claro, que respeitado o interesse público e, ao fim e ao cabo, o princípio da legalidade.

No caso, é justamente o interesse público e a adequada aplicação dos recursos do erário que busca a pretensão contida nesta ação popular resguardar, evitando-se obras que futuramente tenham que ser refeitas.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**21ª Câmara Cível**

O que se verifica é que o Projeto de Lei nº 10/2019, que estabelecia autorização para o Poder Executivo contratar operação de crédito com caixa Econômica Federal, possui como justificativa a necessidade de asfaltamento do perímetro urbano do Município de Entre Rios (Evento 1, INIC1, fl. 18).

Saliento que em sentença não restou reconhecida a nulidade de eventual contratação do Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento - FINISA com a Caixa Econômica Federal, senão que apenas a suspensão dos seus efeitos até que sobrevenha a conclusão do Plano Municipal de Saneamento Básico, razão pela qual não procede o argumento de que haveria a perda de oportunidade de empréstimo com boas condições de pagamento.

Como bem consignado em sentença, *"a inexistência de Plano Municipal de Saneamento Básica previamente executado é comprovação técnica e inequívoca de que o investimento de cerca de R\$ 4.000.000,00 exclusivamente em obras de pavimentação asfáltica, em momento anterior à regularização do saneamento básico, acarretará prejuízos demasiados e dúplices ao erário, afinal inequívoco que obras para a execução do PMSB, em momento ulterior, acarretarão o rompimento das vias públicas, e, conseqüentemente, destruição de eventual pavimentação asfáltica implementada - comprovado, via reflexa, o interesse processual da parte autora."*

Não há aqui, simplesmente, uma escolha administrativa entre o asfaltamento ou a realização de obras de saneamento básico. É que, por se tratar de obra de grande vulto, com dispêndio para os cofres públicos, seria temerário a realização daquele sem que o projeto estivesse concluído.

Cabe ressaltar que, embora o Município tenha afirmado que está em tratativas junto à CORSAN para finalização do plano (evento 17), nada comprovou nesse sentido, nada se podendo concluir quanto ao andamento e estágio do projeto.

Ainda, como bem salientado pela eminente Procuradora de Justiça Dra. Julia Ilenir Martins, *"a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico é uma etapa antecedente e necessária de planejamento para a execução dos objetivos e metas definidos nas respectivas políticas de saneamento básico e de resíduos sólidos."*

Assim, merece ser mantida a sentença quanto à questão de fundo.

No que concerne ao recurso da parte autora, merece prosperar em parte.

É que, tratando-se de ação popular, remédio constitucional que possui como mote a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, não há que se falar em benefício econômico para fins do art. 85, § 2º, do CPC.

Assim, a apreciação deve ser dar de forma equitativa, considerando-se o trabalho realizado pelo causídico no processo.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**21ª Câmara Cível**

Considerando-se que não houve necessidade de dilação probatória e que a atuação se limitou a poucas petições no processo (inicial, embargos de declaração do indeferimento de liminar, réplica e memoriais), em cotejo com a natureza e importância da causa, sem descuidar de que se trata de Município de pequeno porte, majoro a verba honorária para R\$ 4.000,00, valor que melhor serve à remuneração do trabalho realizado.

- Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação do Município e dar parcial provimento ao recurso do autor, majorando a verba honorária devida para R\$ 4.000,00.

---

Documento assinado eletronicamente por **MARCELO BANDEIRA PEREIRA, Desembargador Relator**, em 17/8/2021, às 17:36:21, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20001035301v33** e o código CRC **4bd1ad48**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): **MARCELO BANDEIRA PEREIRA**  
Data e Hora: 17/8/2021, às 17:36:21

---

**5000103-91.2020.8.21.0152**

**20001035301.V33**