



COMARCA DE CANOAS  
4ª VARA CÍVEL  
Rua Lenine Nequete, 60

---

**Processo nº:** 008/1.08.0020103-3 (CNJ:.0201031-13.2008.8.21.0008)  
**Natureza:** Ação Popular  
**Autor:** Carlos Alberto da Silveira  
**Réu:** Marcos Aurelio Chedid  
Marcos Antonio Ronchetti  
Município de Canoas  
  
**Juiz Prolator:** Juíza de Direito - Dra. Giovana Farenzena  
**Data:** 28/02/2012

Vistos.

**CARLOS ALBERTO DA SILVEIRA**, devidamente qualificado nos autos moveu “ação popular” contra **MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI e MARCOS AURÉLIO CHEDID**, também qualificados, visando, em apertada síntese, atacar atos ilegais praticados pelos réus e lesivos ao patrimônio público. Mencionou que foi editada a Lei Municipal n.º5.213/2007, que criou a AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO E DEMAIS SERVIÇOS DELEGADOS DE CANOAS – AGR CANOAS, sendo, para tanto, o segundo demandado exonerado do cargo em comissão ocupado como Secretário Municipal de Preservação Ambiental e nomeado para o cargo de Presidente da AGR. Contudo, aquela nomeação deu-se no período vedado pela legislação eleitoral, razão pela qual deve ser declarada nula a nomeação. Sustentou a lesividade ao patrimônio público, face ao empenho de verbas municipais com aquisição de material, contratação de funcionários, nomeação de comissionados, aluguel de imóveis e móveis, tudo a ser declarado nulo com efeitos *ex tunc*. Assim, em virtude do ato ilegal de nomeação sustenta que o segundo réu recebeu valores do Poder Público a título de salários, assim como outras despesas a serem alvo de liquidação de sentença, devendo ser os valores ressarcidos ao Município, de forma solidária pelos réus. Requereu, liminarmente, a suspensão dos efeitos do ato de



nomeação (Decreto 803/2008); e, ao final, a procedência da ação, com a confirmação da liminar e a declaração de nulidade do ato de nomeação do Presidente da AGR, com efeitos retroativos, condenando ambos os réus em perdas e danos pelos prejuízos causados ao patrimônio público, tudo a ser liquidado posteriormente. Juntou procuração e documentos (fls. 20-64).

Foi deferida a liminar, para o efeito de sustar os efeitos da nomeação do Presidente da AGR Canoas (fl. 65).

O corréu MARCOS AURÉLIO CHEDID, intimado, agravou da decisão (fls. 73-7), sendo negado seguimento ao recurso (fls. 879 e 886/889).

Sobreveio a notícia do pedido de demissão do Presidente da AGR (fl. 84/87), tendo o corréu MARCOS AURÉLIO pleiteado a extinção do feito pela perda do objeto.

Citado, o réu MARCOS AURÉLIO CHEDID apresentou contestação (fls. 90-108), onde, inicialmente, teceu considerações acerca do esgotamento em grande parte da medida liminar e sobre a aprovação e edição da Lei n.º 5.213/07 criadora da AGR Canoas, nomeação dos representantes, listagem das reservas orçamentárias para aquisição de materiais, equipamentos e prestação de serviços da Agência, contratos firmados, receitas auferidas. No mérito, relatou que já era responsável pela autarquia quando esta atuava faticamente, sem o devido registro no CNPJ. E, quando o Sr. Prefeito Municipal entendeu por estruturá-la legalmente, foi nomeado Presidente da AGR e, como cargo comissionado, defende a validade da nomeação no período eleitoral. Referiu que, bem antes da legalização e formalização da AGR, quando já respondia pela autarquia, assinou o Convênio 052/2008 que comprometia o Município às atividades da AGR. Posteriormente, foi firmado o Convênio 095/2008 com a Fundação La Salle e, por fim, foi



expedido o Decreto 796/2008, com a nomeação do Secretário Municipal da Fazenda como responsável pela movimentação financeira, orçamentária, contábil e controle de despesas públicas da AGR Canoas. Pugna pela legalidade do ato de nomeação e pela improcedência da ação. Juntou procuração e documentos (fls.109/200; 202/400; 402/558).

Foram acostados documentos (fls. 561/601; 603//800; 802/819).

Foram incluídos na lide a AGR CANOAS e o MUNICÍPIO DE CANOAS (fl. 654).

O demandado MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI, citado, apresentou sua contestação (fls. 829/848) tecendo, em relato preambular, assim como o fez o corréu MARCOS AURÉLIO, considerações acerca do histórico de criação da AGR Canoas, das reuniões, nomeações e firmatura de Convênios afetos àquela Agência Reguladora. Arguiu, preliminarmente, **a falta de interesse processual do autor**, em razão da extinção da autarquia AGR e inexistência de prejuízo ao erário municipal em decorrência da nomeação do Presidente da Agência, até porque, todos os contratos firmados teriam sido desfeitos e os salários pagos serão devolvidos aos cofres públicos. No mérito, novamente fez considerações acerca da legalidade do processo de criação da AGR Canoas e da nomeação de seu Presidente. Ao final pugnou pela improcedência da demanda.

Ante a extinção da AGR, esta restou excluída do polo passivo da demanda (fl. 862).

Citado, o MUNICÍPIO DE CANOAS apresentou sua contestação (fls. 869/871). Manifestou-se, em síntese, **pela assistência processual do autor popular**, diante do convencimento do atual Prefeito Municipal de que são verdadeiras as alegações da parte autora, no sentido da invalidade da nomeação do Presidente da AGR. Requereu, assim, a procedência da ação, para o efeito de ver declarada a nulidade do ato administrativo de nomeação, com a condenação dos demandados ao ressarcimento dos prejuízos daí decorrentes, além de



perdas e danos, tudo a ser apurado, oportunamente, na execução de sentença. Juntou documentos (fls. 872/878).

Houve réplica (fls. 890/895), na qual o autor também requereu o encaminhamento de cópias ao Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, sendo deferido o pedido (fl. 899).

Instadas as partes para especificação de provas, o réu MARCOS AURÉLIO requereu prova documental e testemunhal (fls.907/908) e juntou documentos (fls. 909/918). O demandado MARCOS ANTÔNIO ROCHETTI requereu prova oral (fl. 919/921). O autor, por sua vez, vindicou pela prova documental (fls. 922/923); o Município de Canoas, a seu turno, ficou-se inerte (fl. 927), sendo deferidas as provas pleiteadas (fl.929).

Aportaram documentos (fls. 944/1000 e 1001/1008).

Foi indeferido o pedido de apensamento da ação popular n.º1.08.0020317-6 (fl. 1012).

Foi declarada encerrada a instrução por tratar-se de matéria eminentemente de direito (fl. 1015), sobrevivendo pedido de provas pelo autor (fls. 1025/1028), o qual foi deferido (fl. 1040), sendo juntados documentos pelo Município (fls. 1045/1147; 1170/1200; 1202/1219).

Aportaram memoriais pelo corréu MARCOS AURÉLIO CHEDID (fls. 1029/1030).

Foi indeferido o pedido do autor de inclusão de novo réu no polo passivo da demanda (fl. 1223).

Sobrevieram memoriais pelo corréu MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI, às fls. 1242/1257, tendo este juntado documentos (fls.1258/1266); o Município, às fls. 1268/1270; o autor, a seu turno, às fls. 1272/1273, tendo o demandado MARCOS AURÉLIO CHEDID reiterado os memoriais já apresentados (fls. 1275/1276).

O Ministério Público apresentou parecer, onde, após analisar o caso, opinou pela procedência do pedido (fls. 1284-9).

Vieram os autos conclusos para sentença.



*É o relatório. Decido.*

O feito teve regular tramitação, inexistindo nulidade a ser decretada.

Início com a análise da arguida preliminar de ausência de interesse de agir do autor.

Tenho que esta não prospera, na medida em que, apesar da extinção da AGR Canoas, e da exoneração de seu Presidente, correu no presente feito, tanto a extinção quanto a exoneração não tem o condão de elidir os demandados, da efetiva condenação, em caso de procedência da demanda, da restituição dos valores decorrentes de atos lesivos causados ao erário público pelos atos praticados, na medida das respectivas culpabilidades.

Afastada a preliminar, passo ao mérito.

Para evitar desnecessária tautologia, com a devida vênua, transcrevo parte do parecer do Ministério Público que brilhantemente abordou a questão, utilizando as razões expostas por aquele órgão como razão de decidir, uma vez que aquelas convergem para o meu entendimento, *verbis*:

*“Pois bem, no tocante ao mérito propriamente dito, insta destacar, preambularmente, que, na lição de Hely Lopes Meirelles, a ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio público.*

---

<sup>1</sup> Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e *Habeas Data*, 20.<sup>a</sup> ed., p. 113/114.



*Em suma, a ação popular busca anular ato **ilegal e lesivo** ao patrimônio público, entendendo-se como lesivo todo o ato que desfalque o erário ou prejudique a Administração, ou que ofenda bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade.*

*Ainda, a lesão pode ser efetiva ou legalmente presumida, quando a lei, neste último caso, estabelece os casos de presunção de lesividade, para os quais basta a prova da prática do ato para considerá-lo lesivo e nulo de pleno direito.*

*Outrossim, como bem observa o eminente mestre, o pronunciamento do Judiciário, nessa ação, fica limitado unicamente à legalidade do ato e à sua lesividade ao patrimônio público. **Sem a ocorrência desses dois vícios no ato impugnado não procede a ação***

*Dentre os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público pode estar até mesmo a **lei de efeitos concretos**, isto é, aquela que já traz em si as consequências imediatas de sua atuação.*

*E, nesse aspecto, convém destacar que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça decidiu, por maioria, que a Lei n.º 5.213/07 (fls. 25/60 dos presentes autos) criadora da AGR trata-se de lei de efeitos concretos, não podendo, portanto, ser contestada via ADIn (fl. 97 dos autos da ação popular n.º 1.08.0020317-6):<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> Ob. cit. p. 116/117.

<sup>3</sup> Nesse sentido foi o julgamento da ADIn 70022154371 (fls. 482/489), no qual a lei que criou a AGR foi



*Traz-se à baila tal questão, ante o fato de que a ação popular tombada sob n.º 1.08.0020317-6 - analisada por este Órgão conjuntamente com a presente para exarar parecer, e cuja cópia da inicial anexa ora se requer a juntada -, trata de objeto bem mais amplo, no qual o autor popular, naquela ação, pretendeu a declaração de nulidade não apenas do ato de nomeação do Presidente da AGR (item 'h'), mas também a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum da Lei n.º 5.213/07 criadora da AGR, com a condenação dos réus MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI e EDUARDO RÉGIS RITTER ao ressarcimento dos prejuízos causados ao erário.<sup>4</sup>*

---

considerada norma de efeitos concretos, carente da necessária generalidade e abstração, porque criadora de Órgão da Administração Pública Indireta e definindo-lhe finalidades específicas.

<sup>4</sup> Na ação popular n.º 1.08.0020317-6, o autor popular sustentou a ilegalidade de vários atos administrativos e a lesividade ao erário decorrente de tais atos, quais sejam:

a) Na legislatura 2005/2008, foi editada a **Lei Municipal n.º 5.213/2007**, que criou a AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO E DEMAIS SERVIÇOS DELEGADOS DE CANOAS – AGR CANOAS, com trâmite de apenas 15 dias, e sem que houvesse, para tanto, a previsão orçamentária no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município.

b) A inexistência de previsão nas leis que estabelecem o PPA e a LDO foi objeto de alteração através da Lei n.º 5.284/07, reconhecida como ilegal pelo Poder Judiciário, permanecendo, assim, a falta de previsão orçamentária para a criação da AGR, padecendo de inconstitucionalidade formal, portanto, a lei criadora n.º 5.213/07.

c) Além disso, sustenta que referida lei padece de inconstitucionalidade material, por prever a subordinação da autarquia reguladora à Administração Direta, retirando-lhe a autonomia orçamentária e financeira.

d) Teriam sido criados 33 cargos - despesa continuada esta, sem a equivalente dotação orçamentária e o encaminhamento do impacto orçamentário-financeiro.

e) 22 dos 33 cargos criados passariam a integrar o Quadro Geral de funcionários municipais sob o regime celetista, violando decisão do STF de regime jurídico único da Administração direta e autárquica.

f) A lei prevê a contratação emergencial para um período de 48 meses e a instituição de uma taxa, com repasse à AGR do faturamento bruto dos concessionários e permissionários dos serviços de limpeza, transporte de passageiros e serviços de saneamento.

g) O Sr. Prefeito publicou o Decreto 798/2008, abrindo crédito suplementar no orçamento do



*Assim, convém destacar, assim como o fez esta Agente Ministerial naqueles autos, que a Lei n.º 5.213/07 de criação da AGR foi revogada pela Lei posterior n.º 5.362/08, editada em 29.12.2008 (fl. 873 dos autos), sendo noticiada a extinção da AGR no decorrer daquele feito. Assim, eventual inconstitucionalidade formal e material incidenter tantum da Lei n.º 5.213/07 requerida pelo autor popular naquele processo perdeu seu objeto, na medida em que foi revogada.*

*Portanto, ante a revogação da lei e a extinção da*

---

Município, no valor de R\$ 1 milhão de reais para a AGR Canoas.

**h) Nomeou o Presidente da AGR, com regime de 30 horas semanais e remuneração mensal de R\$ 7.500,00, assim como os demais representantes da agência, em período vedado pela lei eleitoral.**

i) Por meio dos Pregões Presenciais 22/08 e 21/08, o Sr. Secretário Municipal de Gestão instalou processos licitatórios visando, respectivamente, à locação de dois veículos e a aquisição de móveis para atender às necessidades da AGR Canoas, encaminhando, ainda, processo administrativo de Tomada de Preços para aquisição de computadores e softwares para a AGR, no valor de R\$ 149.337,00.

j) O Sr. Prefeito determinou a cedência de servidores do Município para a AGR, por meio do Decreto 1.072/2008 e nomeou os integrantes do Conselho Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados.

k) Requereu a declaração *incidenter tantum* de inconstitucionalidade da Lei n.º 5.213/2007.

<sup>5</sup> Nesse sentido, também nestes autos convém destacar o julgamento do Mandado de Segurança n.º 1.08.0000337-1 impetrado por Emílio Millan Neto contra o Presidente da Câmara de Vereadores, no qual foi concedida a segurança de modo a desconstituir a votação dos projetos de lei e dos atos subsequentes visando à alteração do PPA e LDO de 2007 e 2008.

No sentido da inconstitucionalidade formal e material da Lei foi o parecer da eminente Procuradora-Geral de Justiça em exercício, no julgamento da ADIn 70022154371, no qual foi considerada eivada de vício de inconstitucionalidade formal e material a Lei n.º 5.213/07, ante a inobservância dos ritos impostos pela Carta Estadual, em especial do prazo mínimo de 30 dias para a tramitação do projeto de lei para a criação da AGR. No plano material, foi feito destaque acerca do regime jurídico híbrido para a entidade autárquica, ao dispor sobre o recrutamento de pessoal, simultaneamente pelo certame público e por contrato celetista, acrescentando a possibilidade de requisição de funcionários do quadro efetivo do Município (regime estatutário); da mesma forma, foi prevista a contratação emergencial de diversos cargos de natureza permanente, por período de 48 meses. Ademais, a inconstitucionalidade material residiria no aumento de despesa sem a correspondente dotação orçamentária e, ainda, frente às despesas de operação da AGR, a instituição de uma taxa, mediante o repasse do faturamento bruto dos concessionários e permissionários.



*Agência Reguladora instituída irregularmente, assim como na ação popular tombada sob n.º 1.08.0020317-6, resta apenas verificar, em sede de ação popular, quais os atos praticados pelos demandados teriam sido efetivamente **ilegais e lesivos ao erário, em decorrência da nomeação do Presidente da AGR.***

*Nesse tópico, reporta-se este Órgão aos fundamentos declinados no parecer exarado na ação popular n.º 1.08.0020317-6, quais sejam:*

*- O **Decreto 803/2008** que nomeou o Presidente da AGR foi editado em 28.08.2008, com investidura através de cargo comissionado, ou seja, de livre nomeação e exoneração (fl. 346 dos presentes autos). Sua exoneração deu-se em **29.08.2008**, através do Decreto 802/2008 (fl.946).*

*Todavia, ante a **ilegalidade da lei criadora da AGR**, ilegal foi a nomeação e lesiva ao patrimônio público - desimportando tenha-se dado no período eleitoral -, devendo, portanto, os valores pagos a título de remuneração, serem restituídos ao erário, cujo montante poderá ser apurado em liquidação de sentença, destacando-se, para tanto, a planilha da fl. 738 dos autos da ação popular n.º 1.08.0020317-6, relativa aos vencimentos dos cargos comissionados, com a ressalva de que as diferenças de vencimentos podem ser compensadas.*

*- Ainda, através da Decreto 328/2006, foi criada a Comissão responsável pela implantação e gerenciamento da AGR, até a efetiva nomeação do Presidente da agência. Outrossim, como informado*



*pelo réu MARCOS RONCHETTI (fls. 1619/1622 dos autos da ação popular n.º1.08.0020317-6), foram realizadas diversas reuniões pela Comissão, com atividade de fato da AGR desde janeiro de 2008.*

*- Além do Presidente da AGR, outras pessoas foram nomeadas para a Comissão, como destacado nos autos da ação popular n.º 1.08.0020317-6, inclusive para os procedimentos de **encerramento e consolidação das contas da AGR Canoas**.*

*Acresça-se, ainda, o fato de que a nomeação, tal como se deu, no período eleitoral, é totalmente vedada pela legislação eleitoral, justamente pelo fato de evitar-se 'abusos' pelos agentes públicos. Portanto, não bastasse a ilegalidade da nomeação devido à ilegalidade da lei criadora da AGR Canoas - embora desimportando o aspecto da vedação da legislação eleitoral - tem-se justamente, a corroborar com a ilegalidade, o fato da nomeação ter-se dado em período eleitoral vedado.*

*As atividades desenvolvidas e autorizadas pelo Presidente da AGR Canoas - com ou sem a participação do demandado MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI - podem ser verificadas através dos documentos acostados aos autos, em especial nas fls. 267/272; 285/286; 288/289; 291/292; 294/295; 298/299; 301/303; 323/324, inclusive com a implantação de sistema informatizado à AGR; o Convênio 052/2008 (fls.314 e 316 e fls. 1178/1180); o Convênio 095/2008 (fls. 333/335 e fls. 1175/1177), com autorizações e notas de empenho (fls. 336/337); o Contrato n.º 077/2008 de locação do imóvel sede da AGR, com*



*dispensa de licitação (fls. 339, 398/399; 341 e 1171/1173, com rescisão na fl. 1174).*

*Somem-se, ainda, as nomeações realizadas pelo réu MARCOS AURÉLIO CHEDID (fls. 370, 372, 374, 379, 1215/1219); a aquisição de livros (fls. 382/388), equipamentos de informática (fls. 390/391 e 393); locação de veículos (fls. 392); móveis (fls. 395/397; 480/486) e aparelhos de ar condicionado (contrato das fls. 487//490). Além disso, a aquisição de material de consumo e de higiene e limpeza (fls. 402/409; 411/442; 444/447; 449/456; 459/479) e diárias (fls. 945 e 963/966).*

*No tocante às nomeações, inclusive, pode-se perceber que dois dos representantes nomeados em comissão ajuizaram ação de cobrança (processo n.º 1.09.0004179-8) contra o MUNICÍPIO DE CANOAS para recebimento de valores atrasados, acrescidos de gratificações e demais verbas indenizatórias. Tais valores, por certo, não poderão ser custeados pela comunidade canoense, mas sim, deverão ser buscados pelo MUNICÍPIO junto aos réus, em especial o demandado MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI.*

*Nas fls. 491/520; 999/1000; 1001/1008; 1020; 1106/1121; 1124/1126; 1128/1146; 1151; 1181/1200; 1206/1213 encontram-se as despesas e receitas auferidas em parte pela AGR, mediante os repasses feitos pela CORSAN, com extratos de conta corrente, os quais, juntamente com os documentos acostados nas fls. 972/981 e 983/988, estes relativos à contabilidade da AGR, com discriminação de fornecedores e liquidação de empenhos, assim como*



*os acostados aos autos da ação popular n.º 1.08.0020317-6, servem de base para demonstrar que, muito embora constituída de forma ilegal, quantias relevantes foram movimentadas pela autarquia.*

*Outrossim, por ocasião da extinção da AGR, foi nomeada Comissão que elaborou ata de inventário dos bens pertencentes à Agência (fls. 915/918).*

*Nas fls. 948//967 e 1088/1104 também se pode apurar os valores dos vencimentos do réu MARCOS AURÉLIO CHEDID e dos demais representantes da AGR, assim como o total da folha relativa aos meses de outubro e novembro/2008, inclusive com diárias.*

*Sendo assim, não há dúvidas de que cada um dos réus, na medida de suas respectivas culpabilidades, tem o dever de, por tratarem-se de atos ilegais e lesivos, restituírem ao erário as quantias/remunerações pagas e ou recebidas, devidamente atualizadas, compensando-se, eventualmente, as diferenças de valores entre a remuneração como servidor ou agente público do Município e a correspondente ao cargo comissionado na AGR, tudo a ser apurado em posterior liquidação de sentença.*

*Ademais, outros eventuais atos lesivos decorrentes da nomeação e imputáveis ao réu MARCOS AURÉLIO CHEDID, justamente pelo fato deste não fazer parte da ação popular n.º 1.08.0020103-3, deverão ser devidamente indenizados por referido réu, com a devida apuração em liquidação de sentença.*



*No mais, quanto ao réu MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI, por conter a ação popular n.º 1.08.0020317-6 o objeto da presente demanda, entende este Órgão mereça ser condenado nos termos já naquela ação expostos, cujos valores, por certo, serão devidamente apurados por liquidação de sentença naquele feito, permitindo, deste modo, maior celeridade ao presente processo."*

Como já dito, não há nada mais a ser acrescentado, diante da brilhante análise realizada pelo Parquet.

Portanto, diante das razões acima expostas, com base no art. 269, I do CPC, JULGO PROCEDENTES os pedidos para condenar os corréus MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI e MARCOS AURÉLIO CHEDID, a restituírem ao erário municipal os valores devidos, na medida de suas respectivas culpabilidades, cujos montantes deverão ser apurados em liquidação de sentença.

Diante da sucumbência, condeno os réus ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios ao(s) procurador(es) da parte autora, os quais fixo em R\$ 6.000,00, a ser suportado em 50% para cada um dos réus, considerando o tempo decorrido, bem como os atos praticados, forte no art. 20, § 4º do CPC.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Canoas, 28 de fevereiro de 2012.

**GIOVANA FARENZENA,**  
**Juíza de Direito**