



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado n. 3.155/18

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “AÇÃO CIVIL”, “AÇÃO DE CONHECIMENTO” E “AÇÃO POPULAR POR ATOS PRATICADOS NO EXERCÍCIO DE CARGOS POLÍTICOS, EFETIVOS OU EM COMISSÃO”, CONTIDA NO CAPUT DO ART. 1º; § 1º DO ART. 1º; ART.9º; EXPRESSÃO “DECORRENTES DE CONDENAÇÕES JUDICIAIS ELENCADAS NO ART. 1º DA PRESENTE LEI” CONTIDA NO ART. 12 E §1º DO ART. 15, TODOS DA LEI Nº 1.536, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2015 DO MUNICÍPIO DE ROSANA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO ANTE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE PROCESSO CIVIL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. Lei que dispõe sobre parcelamento e remissão de débitos oriundos de ressarcimento ao erário havido em decisões judiciais (art. 22, I da CF/88 e art. 144 da CE/89). 2. Violação os princípios da moralidade, impessoalidade e razoabilidade (art. 111 e 144 da CE/89).

○ Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993, e em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da expressão “*ação civil*”, “*ação de conhecimento*” e “*ação popular por atos praticados no exercício de cargos políticos, efetivos ou em comissão*”, contida no caput do art. 1º; § 1º do art. 1º; art.9º; expressão “*decorrentes de condenações judiciais elencadas no art. 1º da presente lei*” contida no art. 12 e §1º do art. 15, todos da Lei nº 1.536, de 25 de novembro de 2015 do Município de Rosana, pelos fundamentos expostos a seguir.

I – DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei nº 1.536, de 25 de novembro de 2017, do Município de Rosana, que “*Dispõe sobre o parcelamento, a compensação, a possibilidade de receber imóvel em dação em pagamento de dívida, remissão dos juros e multa personalíssima de créditos de natureza não tributária decorrentes de condenações judiciais e dá outras providências*”, assim dispõe no que interessa:

“CAPÍTULO I DO PARCELAMENTO DOS CRÉDITOS DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA E DA REMISSÃO DOS JUROS MORATÓRIOS E MULTAS INCIDENTES

Art. 1º - Os créditos de qualquer natureza não tributária da Fazenda Municipal, decorrentes de condenação judicial em **ação civil pública**, ação de regresso, processos de execução, ação de cobrança ou **ação de conhecimento, ação popular por atos**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

praticados no exercício de cargos políticos, efetivos ou em comissão, movidas pelo Município, poderão ser pagos à vista ou parceladamente, e com remissão incidente sobre os juros de mora e multas de natureza personalíssima, observadas as condições e requisitos estabelecidos nesta lei.

§1º. Incluem-se ainda a remissão de juros de mora e multas de natureza personalíssima nas ações movidas pelo Ministério Público, que tenham com condenação de ressarcimento ao erário, desde que haja expressa concordância do pelo Ministério Público e com posterior homologação judicial.

§2º. A anistia da multa de natureza personalíssima de que trata esse artigo, incidirá sobre as condenações impostas, mesmo que posteriores ao falecimento do devedor.

§3º. A remissão incidirá, exclusivamente, sobre o valor dos juros moratórios e multa, e não sobre o débito principal e respectiva atualização monetária, conforme os limites abaixo fixados:

I – Créditos acima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), 100% (cem por cento) de remissão para pagamento em até 04 (quatro) parcelas;

II – Créditos entre R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), 100% (cem por cento) de remissão para pagamento em até 02 (duas) parcelas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

III – Independentemente do valor, 100% (cem por cento) de remissão para pagamento à vista.

IV – 60% (sessenta por cento) de remissão para pagamento em até 12 (doze) parcelas;

V – 40% (quarenta por cento) de remissão para pagamento em até 24 (vinte e quatro) parcelas;

VI – 30% (trinta por cento) de remissão para pagamento em até 36 (trinta e seis) parcelas;

§4º. Os benefícios previstos neste artigo não alcançam as importâncias já recolhidas.

Art. 2º - O parcelamento ficará condicionada ao deferimento pelo Chefe do Poder Executivo e abrangerá o principal, juros e multa, incluindo-se honorários advocatícios e atualização monetária, sendo que o valor das parcelas não poderá ser inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Art. 3º - O parcelamento será pago mensal e sucessivamente, a partir da data do deferimento do requerimento e, nos casos de ações judiciais, da homologação do acordo pelo Juízo competente.

Art. 4º - O pagamento da 1ª parcela deverá ser efetuado em até 05 (cinco) dias contados do deferimento do pedido de parcelamento, quando se tratar de restituição administrativa e em até 10 (dez) dias, contados da data da intimação da homologação judicial, quando se tratar de ação judicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 5º - Incorrendo em atraso no pagamento das parcelas do acordo, superior a 30 (trinta) dias contados da data do vencimento, ficará o parcelamento sem efeito, motivando a antecipação de todas as parcelas vincendas. Parágrafo único. Após o vencimento da parcela, incidirão juros de 1% (um por cento) e multa de 10% (dez por cento) e correção monetária sobre o valor da parcela devida e em atraso.

Art. 6º - O não cumprimento do parcelamento nas condições estabelecidas nesta lei, implica em sua desistência, determinando o cancelamento automático, e o restabelecimento pleno da dívida, com a restauração das deduções e remissões eventualmente concedidas, deduzidos os valores pagos.

Parágrafo único. Admitir-se-á a manutenção do parcelamento quando se constatar o atraso máximo de 30 (trinta) dias no pagamento da parcela vencida, por deliberação do Chefe do Poder Executivo.

Art. 7º - O pedido de parcelamento importa em confissão irretratável do débito e configura confissão extrajudicial, se firmada na esfera administrativa, ou judicial, implicando expressa renúncia a qualquer defesa ou recurso administrativo ou judicial, bem como na desistência em relação aos recursos e ações já interpostos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 8º - O devedor poderá promover a liquidação antecipada, total ou parcial, do crédito parcelado.

Art. 9º. Nas ações judiciais em que o Juízo esteja garantido por penhora, os bens assim permanecerão até integral quitação do acordo de parcelamento firmado, observados os limites do valor do débito e das respectivas garantias.

CAPÍTULO II DA COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a realizar a compensação do crédito não tributário com crédito líquido e certo do devedor ou de terceiro contra a Fazenda Pública, nas condições previstas neste capítulo.

§1º. A compensação poderá incidir total ou parcialmente sobre os créditos devidos pelo devedor, não incidindo sobre o saldo remanescente de parcelamento em curso.

§2º. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

§3º. O devedor poderá ofertar em compensação crédito que terceira pessoa possua contra a Fazenda do Município, desde que reconhecida por decisão administrativa ou judicial, e com anuência expressa do detentor do crédito.

Art. 11. A realização da compensação fica condicionada à análise, pela Secretaria de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Arrecadação e Coletoria, com parecer técnico sobre viabilidade econômico-financeira, pela Secretaria de Assuntos Jurídicos, com emissão de parecer jurídico sobre a possibilidade de compensação e validação final pelo Chefe do Poder Executivo.

CAPÍTULO III DA DAÇÃO DE IMÓVEL EM PAGAMENTO DE DÍVIDA

Art. 12. Fica o Poder Executivo Municipal, observada a conveniência e a necessidade do uso do bem imóvel no serviço público municipal, autorizado a receber imóvel urbano ou rural, localizados no Município, como forma de dação em pagamento, para quitação dos créditos de natureza não tributária **decorrentes de condenações judiciais elencadas no art. 1º da presente lei**, dentro do prazo legal, e deferidos pelo Chefe do Poder Executivo, aderiram aos termos desta Lei Municipal.

Art. 13. Não será permitida a dação em pagamento de bens gravados com ônus diversos aos créditos tratados nesta lei.

Art. 14. O valor pelo qual poderá ser recebido o bem terá como limite máximo o valor de mercado, após conferência e aceitação pelo Chefe do Poder Executivo.

§1º. Considera-se valor de mercado, para os fins desta lei, o valor obtido em Laudo de Avaliação lavrado por Comissão de Avaliação, que será



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

nomeada e constituída por meio de Decreto exarado pelo Chefe do Poder Executivo.

§2º. O valor pelo qual o imóvel será recebido não poderá ser superior àquele apurado por Perito Judicial nos autos do processo em que é parte o devedor.

§3º. Havendo impugnação ou recurso administrativo quanto ao Laudo de Avaliação lavrado pela Comissão de Avaliação, por meio de Laudo Técnico elaborado por profissional habilitado no Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo - CRECISP, este será submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo para definição do valor do imóvel, podendo utilizar-se do valor médio entre o Laudo de Avaliação e o Laudo Técnico apresentado.

Art. 15. A dação em pagamento, judicial ou administrativa, importa confissão irretratável da dívida e renúncia a eventuais recursos pendentes de apreciação.

§1º. A dação em pagamento ao Município, que se relacionem a ações movidas pelo Ministério Público, que tenham condenação de ressarcimento ao erário, sua validade, aplicabilidade e efeitos jurídicos estão condicionada a expressa concordância do pelo Ministério Público e posterior homologação judicial.

Art. 16. No caso de dação em pagamento de imóvel pertencente a terceira pessoa que não o devedor, obrigatoriamente o proprietário do bem deverá



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

comprovar a titularidade do bem, a inexistências de contrições que recaiam sobre este, bem como anuir com a oferta, mediante documento com firma reconhecida, obrigando-se, posteriormente, a outorgar escritura ao Município, sob pena de, não o fazendo, pagar ao Município multa de 20% (vinte por cento) sob o valor do débito a título de multa.

Art. 17. Havendo dação em pagamento de imóvel, serão devidos os honorários advocatícios, de forma integral, arbitrados na esfera judicial, poderão ser parcelados em até 03 (três) parcelas mensais e consecutivas, a requerimento da parte, mediante autorização expressa da Secretaria de Assuntos Jurídicos e do Chefe do Poder Executivo.

Art. 18. O presente acordo só poderá ser concluído após a homologação de seus termos pelo Poder Judiciário.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. Os interessados em aderir aos benefícios desta lei e que tenham, até a data da promulgação da presente, ações judiciais em fase de execução contra si, deverão requerer o benefício e optar pela forma de parcelamento em até 90 (noventa) dias, contados a partir de 01 de outubro de 2017.

Art. 20. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

A expressão “ação civil”, “ação de conhecimento” e “ação popular por atos praticados no exercício de cargos políticos, efetivos ou em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

comissão”, contida no caput do art. 1º; § 1º do art. 1º; art.9º; expressão “decorrentes de condenações judiciais elencadas no art. 1º da presente lei” contida no art. 12 e §1º do art. 15, todos da Lei nº 1.536, de 25 de novembro de 2015 do Município de Rosana, são verticalmente incompatíveis com o ordenamento constitucional, pelas razões a seguir expostas.

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os dispositivos normativos impugnados contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Conforme será demonstrado, a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados manifesta-se em face dos seguintes preceitos da Constituição Estadual Paulista:

“Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

A – DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE PROCESSO CIVIL

A ordem constitucional vigente adotou o princípio da predominância do interesse para definir a repartição de competências na federação brasileira. Nessa toada, a competência para dispor sobre assuntos de interesse nacional ou predominantemente geral foi atribuída à União, ao passo que o tratamento das matérias de interesse predominantemente local ficou a cargo do Município, restando aos Estados a competência residual.

Dessa forma, é pertinente assentar que diante do sistema federativo e da repartição constitucional de competências, quando se contraria uma regra de competência estabelecida pela Lei Maior, mais que se descumprir uma simples norma, o que se está a fazer, verdadeiramente, é desrespeitar uma das mais evidentes manifestações do princípio federativo – e, assim, a violar frontalmente a CE/89.

Pois bem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Nos termos do art. 22, I da Constituição Federal, o constituinte reservou a disciplina de regras de processo civil à competência privativa da União.

No exercício da competência privativa que lhe é assegurada (art. 22, I da CF), a União editou o Código de Processo Civil, que em sua Parte Geral disciplina a Função Jurisdicional e em sua Parte Especial, disciplina o Processo de Conhecimento e o Cumprimento de Sentença, estabelecendo regras específicas para o cumprimento de títulos executivos judiciais, nesses compreendidas as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia.

O art. 518 é expresso em atestar que todas as questões relativas à validade do procedimento de cumprimento da sentença e dos atos executivos subsequentes poderão ser arguidas pelo executado nos próprios autos e nestes serão decididas pelo juiz.

Desse modo, a lei local, ao disciplinar que os créditos resultantes de condenações judiciais em ação civil pública, ação de conhecimento (genericamente), ações populares e ações movidas pelo Ministério Público que tenham condenação de ressarcimento ao erário podem ser parcelados, com remissão de juros e multas, ou que seja dado bem em pagamento, invade competência legislativa privativa da União.

Observe-se que a expressão “*erário*” compreende o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao Poder Público, de modo que dentro da expressão “*ressarcimento ao erário*” são apontadas, principalmente, as condenações judiciais pela prática de improbidade administrativa praticada por agentes públicos e as condenações judiciais pela prática de ato ilícito contra o Estado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Desse modo, o legislador municipal de Rosana, ao disciplinar sobre o parcelamento de valores oriundos de decisões judiciais que imponham ressarcimento ao erário público e em outras ações que tutelem direitos difusos e coletivos, fixando inclusive a remissão de juros e multa, a possibilidade de dação em pagamento, bem como dispendo sobre penhora de bens, acabou por criar regras próprias de execução e afrontou a competência legislativa da União para legislar sobre processo civil (arts. 22, I, CF/88), patenteando ofensa à competência normativa alheia, sindicável por força do art. 144 da Constituição Estadual.

Deveras, a disciplina sobre o cumprimento de decisões judiciais constitui **matéria da essência do processo civil**, não sendo lícito aos Municípios disciplinarem o assunto em lei para além das prescrições contidas em lei federal.

Pode-se afirmar que o caso em análise exige o mesmo raciocínio aplicável à declaração de inconstitucionalidade de leis locais que disciplinam sobre crimes de responsabilidade, atos de improbidade administrativa e o respectivo processo e julgamento.

Com efeito, atualmente não há dúvida de que a definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e o julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República).

Nessa mesma linha de pensamento decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2220, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 16/11/2011, reconhecendo-se, em casos dessa natureza, a existência de ofensa ao princípio federativo, com apoio na Súmula 722: "São da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade **e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento**".

A questão ficou definitivamente superada com o enunciado da Súmula Vinculante nº 46 do STF, dispondo que: "*A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União*".

Aplica-se ao caso concreto, *mutatis mutandis*, os seguintes precedentes adotados por esse Egrégio Tribunal de Justiça:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 125 e 127 da Lei Orgânica Municipal de Echaporã, e artigos 370 e 371 do Regimento Interno da Câmara Municipal, definindo crimes de responsabilidade e prevendo as respectivas normas de processo e julgamento. Descabimento. Invasão de competência normativa da União. Entendimento no E. Supremo Tribunal Federal. Precedentes deste C. Órgão Especial. Desrespeito aos artigos 1º e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (ADI nº 2250884-93.2015.8.26.0000, Rel. Borelli Thomaz, j. 24.02.16).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda Modificativa da Lei Orgânica do Município de Rosana, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre hipótese de configuração de ato de improbidade administrativa por parte do Prefeito. Extrapolação do disposto no Decreto-lei 201/67 e na Lei Federal nº 8.429/92. Inconstitucionalidade presente. São



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

inconstitucionais as normas municipais incompatíveis com a legislação ordinária federal. Precedentes desse Órgão Especial. Ação julgada procedente. ADI 0501336-36.2010.8.26.0000, Rel Ruy Coppola, j. 25.05.2011)”

No mesmo sentido o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE INSTITUI EXIGÊNCIA DE DEPÓSITO RECURSAL NO VALOR DE 100% DA CONDENAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DE INTERPOSIÇÃO DE QUALQUER RECURSO NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL: TÍPICA MATÉRIA DE DIREITO PROCESSUAL – TEMA SUBMETIDO AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISO I) – USURPAÇÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL – OFENSA AO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DECLARADA – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (STF - ADI nº 2.699-PE, Rel. Min. Celso de Melo, j. 20.05.2015).

Nem se alegue ser possível ao Município socorrer-se da competência inserida no art. 30, incisos I e II da Constituição Federal, pois a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados (RE 313.060, rel. Min. ELLEN GRACIE, j 29.11.2005, Segunda Turma, DJ 24.02.2006).

Desta forma, os dispositivos normativos ora impugnados violaram o princípio federativo, exorbitando sua autonomia normativa, imiscuindo-se na competência legislativa privativa da União para disciplinar regras sobre processo civil (arts. 22, I CF/88), produzindo legislação avessa ao interesse local.

Neste sentido, decidiu este Colendo Órgão Especial, em caso análogo a este, do Município de Mirante do Paranapanema:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXPRESSÃO 'JUDICIAIS' CONTIDA NO CAPUT; DO §1º; DAS EXPRESSÕES 'AÇÃO' E 'JUDICIAL', CONTIDAS NO §2º E DO INCISO III, DO §3º, TODOS DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº103, DE 04 DE NOVEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MIRANTE DO PARANAPANEMA, QUE 'AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PARCELAR DEVOLUÇÕES AO ERÁRIO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' DISPOSITIVOS QUE DESBORDAM DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL, ALCANÇANDO MATÉRIA PRIVATIVAMENTE RESERVADA À UNIÃO (DIREITO PROCESSUAL) ARTIGOS 22, INCISO I, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA LEI, ADEMAIS, QUE AFRONTA OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E RAZOABILIDADE, AO PERMITIR DILATADO PARCELAMENTO DE DÉBITOS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

JUDICIALMENTE RECONHECIDOS, MESMO QUANDO PENDENTE DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS JURIDICAMENTE ADEQUADOS À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE. (TJ/SP; Órgão Especial; ADI 2228050-28.2017.8.26.0000; Des. Rel. Francisco Casconi; j. 06.06/2018).

Violado, assim, o art. 144, da Constituição Estadual, norma remissiva que incorpora o princípio federativo.

B – DA VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE

Os dispositivos impugnados também violam os princípios da Administração Pública, previstos no art. 111 da Constituição do Estado (reprodução do art. 37, “caput” da CF), aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta, na medida em que permitem a dilação desarrazoada e injustificada do ressarcimento ao erário, a remissão de juros e multas, bem como permitem a dação em pagamento como forma de extinção do débito nas ações movidas pelo Ministério Público, violando a razoabilidade, a moralidade e a impessoalidade administrativa.

É assente no E. STF, ser imperativo o respeito aos princípios constitucionais da Administração:

"A Administração Pública é norteada por princípios conducentes à segurança jurídica — da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

princípios, sob pena de grassar a insegurança." (MS 24.872, voto do Min. Marco Aurélio, julgamento em 30-6-05, DJ de 30-9-05).

"Não podem a lei, o decreto, os atos regimentais ou instruções normativas, e muito menos acordo firmado entre partes, superpor-se a preceito constitucional, instituindo privilégios para uns em detrimento de outros, posto que além de odiosos e iníquos, atentam contra os princípios éticos e morais que precipuamente devem reger os atos relacionados com a administração pública. O art. 37, XXI, da CF, de conteúdo conceptual extensível primacialmente aos procedimentos licitatórios, insculpiu o princípio da isonomia assecuratória da igualdade de tratamento entre todos os concorrentes, em sintonia com o seu caput – obediência aos critérios da legalidade, impessoalidade e moralidade – e ao de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza." (MS 22.509, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 26-9-1996, Plenário, DJ de 4-12-1996.)

"Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade de artigos de lei municipal. Normas que determinam prorrogação automática de permissões e autorizações em vigor, pelos períodos que especifica. (...) Prorrogações que efetivamente vulneram os princípios da legalidade e da moralidade, por dispensarem certames licitatórios previamente à outorga do direito de exploração de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

serviços públicos” (RE 422.591, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 1º-12-2010, Plenário, DJE de 11-3-2011.)

Destaque-se que os princípios constitucionais da Administração Pública são aplicáveis ao Poder Legislativo quando da elaboração de leis.

Não é aceitável que determinado diploma legal local estabeleça cláusulas que permitam o parcelamento de condenações judiciais, bem como estabeleça a dação em pagamento em ações propostas pelo Ministério Público e em ações populares, atendendo a interesses de particulares – **daqueles que praticaram os atos no exercício de cargos políticos, efetivos ou em comissão** - em detrimento do interesse público, violando os princípios da moralidade, impessoalidade e razoabilidade.

Com efeito, os dispositivos legais questionados admitem que o ressarcimento ao erário obtido em decisão judicial em favor do Município – como uma condenação em ação de improbidade administrativa, por exemplo - seja parcelado, com remissão incidente sobre os juros de mora e multas de natureza personalíssima, ou seja dado bem em pagamento como forma de extinção do débito.

O parcelamento e a remissão do débito, concedida pela lei municipal não traz benefícios ao Município, mas tão somente aos agentes públicos condenados por improbidade administrativa, por exemplo, permitindo que eles sejam beneficiados sem qualquer justificativa plausível.

De início, os dispositivos legais questionados ofendem o **PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**, que está inevitavelmente atrelado ao princípio da utilidade pública, entendida, no ensinamento de José Afonso



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

da Silva, como a “*neutralidade da atividade administrativa que se orienta no sentido das realizações do interesse público*” (Comentário contextual à Constituição, 2º, ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 335-336).

Com efeito, nenhum ato normativo deve ser estabelecido senão porque a utilidade pública a reclame, de modo que a impessoalidade atual como vetor impeditivo a que fatores pessoais e subjetivos atuem como móveis e fins das atividades administrativas.

No ensinamento de WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR, “*o princípio da impessoalidade repele atos discriminatórios que importam favorecimento ou desapeço a membros da sociedade em detrimento da finalidade objetiva da norma de direito a ser aplicada*” (Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 331).

No presente caso, não há qualquer utilidade pública em promover o parcelamento, com remissão de juros e multa, de débitos oriundos de condenações judiciais havidas em ações de ressarcimento ao erário, ações civis públicas e ações populares.

Ao contrário, exsurge da leitura do ato normativo, que NÃO HÁ QUALQUER UTILIDADE PÚBLICA NO PARCELAMENTO.

Mas não é só.

Os dispositivos questionados também violam o **PRINCÍPIO DA MORALIDADE**, que se impõe à atividade legislativa, traduzido na prescrição de regras que se mostrem em conformidade com uma ordem ética, acordada com os valores sociais prevalentes e voltadas à realização de seus fins.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

O regramento dos interesses comuns à sociedade implica no dever de estabelecer imperativos acordes ao interesse público, isto é, à boa administração, e não imperativos voltados aos interesses de apenas alguns.

Resta evidente a completa ausência de boa-fé e probidade no estabelecimento de lei que permite o parcelamento amplificado de valores oriundos de atos que importem em ressarcimento ao erário.

Tais valores são devidos porque houve lesão ao erário municipal, de modo que não há porque beneficiar os devedores em prejuízo do interesse público.

Por fim, os dispositivos impugnados maculam o **PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE**, que orienta a ação estatal segundo cânones de isonomia, coerência lógica, racionalidade, equidade e bom senso, sendo elemento invocado para o exame da conformidade constitucional dos atos normativos, especialmente para sindicância do excesso do poder de legislar.

No presente caso, a dilação de pagamento, sem a incidência de juros de mora e multa, bem como a possibilidade da dação em pagamento, violam o bom senso e a igualdade, na medida em que somente para esse tipo de débito, qual seja, débito oriundo de ressarcimento ao erário e de ações civis públicas e populares, permite-se tais benesses, o mesmo não ocorrendo com outros tipos de débitos em favor do Município, como aqueles derivados de tributos, por exemplo.

Daí a inconstitucionalidade da expressão **“ação civil”**, **“ação de conhecimento”** e **“ação popular por atos praticados no exercício de cargos políticos, efetivos ou em comissão”**, contida no **caput do art. 1º; § 1º do art.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

1º; art.9º; expressão “decorrentes de condenações judiciais elencadas no art. 1º da presente lei” contida no art. 12 e §1º do art. 15, todos da Lei nº 1.536, de 25 de novembro de 2015 do Município de Rosana, tomando como parâmetro o art. 111 da Constituição do Estado.

III - DO PEDIDO LIMINAR

À saciedade demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*.

A atual redação dos preceitos normativos municipais apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per se*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, evitando-se atuação desconforme o ordenamento jurídico, criadora de lesão irreparável ou de difícil reparação.

Com efeito, inúmeros parcelamentos, compensações e dações em pagamento poderão ser feitos de forma contrária ao interesse público.

À luz desse quadro, requer-se a concessão de liminar para suspensão da eficácia dos dispositivos hostilizados, até final e definitivo julgamento desta ação.

IV - DO PEDIDO FINAL

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que, ao final, seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da expressão “*ação civil*”, “*ação de conhecimento*” e “*ação popular por atos praticados no exercício de cargos políticos, efetivos ou em comissão*”, contida no *caput* do art. 1º; § 1º do art. 1º; art.9º; expressão “*decorrentes de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

condenações judiciais elencadas no art. 1º da presente lei” contida no art. 12 e §1º do art. 15, todos da Lei nº 1.536, de 25 de novembro de 2015 do Município de Rosana.

Requer-se, ainda, que sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Rosana, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 04 de julho de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

blo/crm



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado n. 3.155/2018

Interessado: Anderson F. de Santos Souza

Assunto: Inconstitucionalidade da Lei nº 1.536, de 25 de novembro de 2017, do Município de Rosana

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da expressão “ação civil pública”, “ação de conhecimento” e “ação popular por atos praticados no exercício de cargos políticos, efetivos ou em comissão” contidas no art.1º; do art. 9º e do §1º do art.15, todos da Lei nº 1.536, de 25 de novembro de 2017, do Município de Rosana.
2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 29 de junho de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

blo/crm