



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

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

Protocolado nº 37.943/17

Ementa:

- 1) Ação direta de inconstitucionalidade. Leis Complementares nº 1.531 e 1.532, ambas de 14 de dezembro de 2016, do Município de Lins, que dispõem sobre a desafetação de áreas institucionais em loteamento. Lei Complementar nº 1.539, de 16 de março de 2017, que autoriza o Poder Executivo a realizar permuta de bem imóvel, após a referida desafetação, sem qualquer referência à licitação ou à sua dispensa, nos termos da legislação.
- 2) LCs 1.531/16 e 1.532/16: alteração legislativa da destinação de área institucional efetivada sem participação popular e em desrespeito às restrições constitucionais. Violação ao art. 180, II e VII, da CE/89.
- 3) LC 1.539/17: inconstitucionalidade por arrastamento e, ainda, decorrente da violação ao princípio da repartição constitucional de competências, à regra geral de licitação e ao princípio da impessoalidade. Violação aos arts. 111, 117 e 144, da CE/89.



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

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inc. VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inc. IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inc. VI, e no art. 90, inc. III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ nº 37.943/2017), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face das Leis Complementares nº 1.531 e nº 1.532, ambas de 14 de dezembro de 2016, assim como da Lei Complementar nº 1.539, de 16 de março de 2017, todas do Município de Lins, pelos fundamentos expostos a seguir:

I - DOS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei Complementar nº 1.531, de 14 de dezembro de 2016, dispõe:

“Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a desafetar da destinação indicada no loteamento denominado Residencial Morumbi, o imóvel destinado à área institucional, passando a constituir bem de uso dominial, sendo: um terreno, designado como lote 04 do desmembramento, originado da área institucional do loteamento denominado Residencial Morumbi, situado na Rua Antônio Fernandes Ibañes, nesta cidade e Comarca de Lins/SP, com as seguintes medidas e confrontações: na frente, mede trinta e nove metros e sessenta e um centésimos de metro em reta; trinta e três metros e trinta centésimos de metro em curva à esquerda e sete metros e nove centésimos



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

de metro em curva à direita, totalizando oitenta metros com a citada via pública; quem desta via pública olha para o imóvel, do lado direito, mede oitenta e dois metros e dezenove centésimos de metro, confrontando com o lote 03 do desmembramento (código municipal 02.344.034); do lado esquerdo, mede setenta e quatro metros e cinquenta centésimos de metro, confrontando com o lote 01 do desmembramento (código municipal 02.344.011); nos fundos, mede oitenta metros, confrontando com o Ginásio de Esportes da Prefeitura Municipal de Lins (código municipal 03.069), perfazendo uma área de seis mil, cento e oitenta e nove metros quadrados e vinte e cinco centésimos de metro.

Art. 2º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário.”
(grifos nossos)

A **Lei Complementar nº 1.532, de 14 de dezembro de 2016,**
dispõe:

“Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a desafetar da destinação indicada no loteamento denominado Residencial Morumbi, o imóvel destinado à área institucional, passando a constituir bem de uso dominial, sendo: um terreno, designado como lote 05 do desmembramento, originado da área institucional



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

do loteamento denominado Residencial Morumbi, situado na Rua Antônio Fernandes Ibañes, nesta cidade e Comarca de Lins/SP, com as seguintes medidas e confrontações: na frente, mede trinta e seis metros; confrontando com a citada via pública; quem desta via pública olha para o imóvel, do lado direito, mede sessenta e nove metros e oitenta e cinco centésimos de metro, confrontando com o lote 01 do desmembramento (código municipal 02.344.001); do lado esquerdo, mede sessenta e cinco metros e dezesseis centésimos de metro, confrontando com o sistema de lazer 01 do referido loteamento (código municipal 02.345); nos fundos, mede trinta e seis metros e trinta centésimos de metro, confrontando com o Ginásio de Esportes da Prefeitura Municipal de Lins (código municipal 03.069), perfazendo uma área de dois mil, trezentos e vinte e oito metros quadrados e noventa e dois centésimos de metro.

Art. 2º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário.”
(grifos nossos)

Por oportuno, acrescente-se que a Câmara Municipal de Lins informou que não foram realizadas audiências públicas com a finalidade de participação das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, durante a tramitação dos processos legislativos de ambas as leis acima transcritas.



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

Por fim, assinale-se que, em momento posterior, sobreveio a **Lei Complementar nº 1.539, de 16 de março de 2017**, que “*autoriza o Executivo a permutar imóvel do Município com o Sr. Jorge Augusto Letais Atalla e outros*”, com a seguinte redação:

“Art. 1º. **Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a permutar o imóvel público**, situado na Rua Antonio Fernandes Ibañes, Residencial Morumbi, cadastrado nesta municipalidade sob o código: setor dois, quadra trezentos e quarenta e quatro, lote quatro, medindo sies mil, cento e oitenta e nove metro e vinte e cinco centésimos de metro quadrado, por outro lote pertencente aos Srs. Jorge Augusto Letaif Atalla e sua esposa Nair Pennacchi Pieroni Atalla, Jorge Sidnei Atalla Junior, Jorge Henrique Letais Atalla e sua esposa Karina Laurenti Serra Atalla, Mariana Letaif Atalla e seu esposo Igor Ladislav N. Blatnik, conforme abaixo descrito:

I – área de propriedade do município de Lins: ‘um terreno, designado como ‘lote 04’ do desmembramento da área institucional do Loteamento denominado Residencial Morumbi, situado na Rua Antônio Fernandes Ibañes, nesta cidade e Comarca de Lins/SP, com as seguintes medidas e confrontações: na frente, mede 39,61 metros em reta; 33,30 metros em curva à esquerda e 7,09 metros em curva à direita, totalizando 80,00 metros com a citada via pública; quem desta via pública olha para o imóvel, do lado direito, mede: 82,19 metros, confrontando com o lote 03 do



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

desmembramento (código municipal 02.344.034); do lado esquerdo, mede 74,50 metros, confrontando com o lote 01 do desmembramento (código municipal 02.344.011); nos fundos, mede 80,00 metros, confrontando com o Ginásio de Esportes da Prefeitura Municipal de Lins (código municipal 03.069), perfazendo uma área de 6.189,25 m², matrícula cartorária n° 29.724, contendo a seguinte averbação: AV.3/M-29724 (protocolo n° 143.524, de 20/10/16) **DESAFETAÇÃO – Por instrumento particular datado de 16/12/16, o município de Lins, representado pelo prefeito, Sr. Edgar de Souza, requereu a averbação par constar a desafetação do imóvel, retro descrito, passando da condição de bem de uso comum para bem dominial, conforme Lei Complementar n° 1.531, de 14/12/16 e Decreto n° 10.984, de 16/12/16’;**

II – área de propriedade dos Permutantes: uma área de terra, sem benfeitorias, localizada na Zona Urbana, nas imediações do Jardim União, desta Cidade e Comarca de Lins/SP, com área total de 54.032,00 m², iguais a 5,4032 hectares, equivalentes também a 2.2327 alqueires paulista, a qual fica compreendida dentro das seguintes medidas e confrontações: inicia o roteiro no piquete 0 (zero) , localizado ao lado da divisa de Kami Tamanaka com azimute inicial em 30/07/80, de 155°44’00”, à esquerda; daí segue pela poligonal com rumo S24°16’00”W, na distância de 29,25 metros, até o piquete 1 (um); daí segue pela poligonal com rumo



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

S24°31'40"W, na distância de 137,80 metros até o piquete 2 (dois), confrontando neste trecho com Kami Tamanaka; daí segue pela divisa com rumo igual à S 34°52'40"W, na distância de 155,55 metros até o piquete 3 (três); daí segue pela divisa com rumo S35°07'40"E, na distância de 144,45 metros até o piquete 4 (quatro), confrontando neste trecho com o Jardim União, de propriedade da Imobiliária Zacharias; daí segue pela divisa com rumo igual a N64°48'20"E, na distância de 151,67 metros, até o piquete 5 (cinco), localizado perto de um bueiro, na margem esquerda do Córrego Campestre, confrontando neste trecho com o Jardim União, de propriedade da Imobiliária Zacharias; daí segue pela poligonal com rumos NW diversos, fazendo derivações para a direita e esquerda numa extensão total de 410,49 metros, até o piquete 0 (zero), ponto inicial do caminhamento desta poligonal, confrontando neste trecho com o leito da Estrada de Ferro N.O.B.'

§ 1º - A área constante no inciso I, deste artigo, foi avaliada em R\$ 1.320.847,84 (um milhão, trezentos e vinte mil, oitocentos e quarenta e sete reais e oitenta e quatro centavo), conforme apurado, credenciadas junto CRECI, Conselho Regional de Corretores de Imóveis.

§ 2º. – A área constante no inciso II, deste artigo, foi avaliada em R\$ 1.325,404,96 (um milhão, trezentos e vinte e cinco mil, quatrocentos e quatro reais e noventa e seis centavos), conforme apurado pela



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

média dos valores apresentados por técnicos das imobiliárias Dois Irmãos e Remate Imóveis, credenciadas junto CRECI – Conselho Regional de Corretores de Imóveis.

§ 3º. – Em comum acordo, foi acertado entre as partes que não haverá torna da diferença do valor apurado pelo Município e, dessa forma, fica valendo o menor valor apurado pela conclusão da permuta, ou seja, R\$ 1.320.847,84 (um milhão, trezentos e vinte mil, oitocentos e quarenta e sete reais e oitenta e quatro centavos).

§ 4º. – O imóvel constante no inciso I, foi desafetado da sua condição inicial e passou para condição de bem dominial pela Lei Complementar nº 1.531, de 14/12/16 e Decreto nº 10.984, de 16 de dezembro de 2016.

Art. 2º. – O imóvel constante no inciso II, recebido pelo município de Lins, deverá ser desafetado da sua condição inicial, passando para a condição de bem público de uso comum, e destina-se à construção de Conjunto Habitacional de Interesse Social.

Art. 3º. – As despesas decorrentes desta Lei Complementar correrão por conta das dotações constante do orçamento vigente, suplementadas, se necessário.

Art. 4º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação”.



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

Pois bem, conforme restará demonstrado no curso desta exordial, as Leis Complementares nº 1.531/16, nº 1.532/16 e nº 1.539/16 são incompatíveis com a Carta Bandeirante.

II – DO PARÂMETRO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Em suma, os atos normativos impugnados se revelam contrários à 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 do Estado violados são:

“Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

Artigo 117 - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica



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

indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(...)

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.

(...)

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

(...)

VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de:

- a) Loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda, e cuja



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

situação esteja consolidada ou seja de difícil reversão;

- b) Equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento;
- c) Imóveis ocupados por organizações religiosas para suas atividades finalísticas”.

III - FUNDAMENTAÇÃO

III – A – INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS COMPLEMENTARES Nº 1.531 E Nº 1.532, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016

Por afetar a legislação urbanística e a qualidade de vida de seus munícipes, a validade e a legitimidade de normas urbanísticas pressupõe participação das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes.

Por outras palavras, o planejamento urbano deve ser sensível às necessidades e aspirações da comunidade. Tal sensibilidade, contudo, há de ser captada por via democrática, e não idealizada autoritariamente. Por isso, há a imprescindibilidade de participação direta da comunidade na elaboração das normas municipais atinentes ao desenvolvimento urbanos.

É o que tem afirmado este E. Tribunal de Justiça de forma já consolidada. Confirmam-se os precedentes recentes:



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

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 282/2015, do Município de Suzano. **Norma responsável por desafetar bens municipais**, de uso comum e/ou especial, com o fim de aliená-los sem dar destinação específica ao produto da venda. Vício formal de inconstitucionalidade. **Conexão com matéria de jaez urbanística. Processo legislativo não contemplou a necessária participação popular previsto no art. 180, II, da Constituição Bandeirante. Mácula procedimental irremediável.** Alteração da destinação de áreas municipais (verdes e institucionais) fora das hipóteses excepcionais previstas no art. 180, VII, da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente, com modulação”. (TJSP, ADIn 2067470-58.2016.8.26.0000, Desembargador Relator Péricles Piza, julgamento no dia 30 de novembro de 2016, grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.635, de 15 de maio de 2014, do Município de Osasco, que “dispõe sobre **desafetação de áreas públicas** e dá outras providências”. Alegação de ofensa às disposições dos artigos 144 e 180, incisos II e VII, da Constituição Estadual. Reconhecimento. Desafetação, no caso, que foi autorizada apenas para possibilitar a transferência de áreas públicas ao setor privado visando à implantação de complexo residencial no local. Inconstitucionalidade. **Se as áreas são públicas (verde e institucional) a desafetação**



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

só se justificaria nas hipóteses expressa e excepcionalmente admitidas nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso VII, do artigo 180, acima mencionado, sem qualquer possibilidade de transigência (de aspectos da restrição constitucional) com base em defesa de outros interesses, como, por exemplo, a alegada vantagem aos cofres públicos ou o impacto positivo da reurbanização. Norma impugnada, ademais, que foi votada e aprovada, sem que a proposta legislativa tenha sido previamente submetida à participação popular. Ofensa à disposição do artigo 180, inciso II e 191 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente”.

(TJSP, ADIn 2030406-48.2015.8.26.0000, Desembargador Relator Ferreira Rodrigues, julgamento no dia 23 de setembro de 2016, grifos nossos)

Diante de tal quadro, cumpre reconhecer que as Leis Complementares nº 1.531/16 e nº 1.532/16, ora impugnadas que realizaram desafetação de áreas institucionais, sem qualquer participação comunitária, violam o art. 180, II, da Constituição Estadual.

Contudo, não é só.

Não bastasse a ausência de participação popular, desponta clara a afronta ao artigo 180, VII, da Constituição Estadual, pois os atos normativos acima referidos possibilitaram a alteração de destinação de



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

áreas institucionais de loteamento, para hipótese que não se enquadra nas exceções arroladas nas alíneas “a”, “b” e “c” do citado dispositivo.

Por todo o exposto, são inconstitucionais as Leis Complementares nº 1.531 e nº 1.532, ambas de 14 de dezembro de 2016, do Município de Lins, por ofensa ao art. 180, II e VII, da Constituição Estadual.

III – INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.539/17

A Lei Complementar nº 1.539/17, por seu turno e como norma dependente da Lei Complementar nº 1.531/17, também está eivada pelo vício da inconstitucionalidade por arrastamento, por força justamente da relação de instrumentalidade que se estabelece entre as duas.

Entretanto, ainda que tal mácula inexistisse, a citada Lei de 2017 apresenta outros vícios de inconstitucionalidade, consoante será exposto detalhadamente a seguir.

Com efeito, 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



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

desrespeitar uma das mais evidentes manifestações do princípio federativo – e, assim, a violar frontalmente a CE/89.

Pois bem.

Nos termos do art. 22, inc. XXVII da Constituição Federal, o constituinte reservou a disciplina das normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, à competência privativa da União, observado o disposto no art. 37, inc. XXI.

O art. 117 da Carta Bandeirante repete o art. 37, XXI da Carta Federal, estabelecendo como regra geral a exigência de licitação para que o poder público contrate com particulares.

A exigência de procedimento licitatório para a contratação pela Administração Pública, portanto, é verdadeiro princípio constitucional estabelecido, que deve, obrigatoriamente, ser observado pelos Estados e Municípios.

No exercício da competência privativa que lhe é assegurada (art. 22, inc. XXVII da CF), a União editou a Lei nº 8.666/93, que dentre outros regramentos, estabeleceu os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Com relação à hipótese de permuta de bem imóvel, a Lei nº 8.666/93 prevê, especificamente, que a dispensa de licitação apenas poderá ocorrer em situações específicas, nos termos do art. 17, inc. I, alínea c, combinado com o art. 24, inc. X, todos do mesmo diploma legislativo.



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

No caso em tela, a permuta foi autorizada por lei, porém não foi precedida de licitação ou de dispensa de licitação, com fundamento na Lei nº 8.666/93.

A Lei Complementar nº 1.539/17, por conseguinte, estabeleceu uma hipótese de dispensa de licitação, o que não lhe competia, nos termos da repartição constitucional de competências, uma vez que as normas gerais de licitação constituem tema de competência privativa legislativa da União. Por tal razão, ofendeu a norma do art. 144 da Constituição Estadual.

Por oportuno, vale enfatizar que a jurisprudência tem reafirmado que as exceções à licitação (inexigibilidade, dispensa, dispensabilidade e proibição) constituem matérias da essência das normas gerais de licitações e contratações públicas, não sendo lícito aos Municípios disciplinarem o assunto em lei para além das prescrições contidas em lei federal. Neste sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das



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

licitações há de assegurar a 'igualdade de condições de todos os concorrentes', o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso" (STF, ADI 3.670-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 02-04-2007, v.u., DJe 18-05-2007).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 1.713, DE 3 DE SETEMBRO DE 1.997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELEECER AS RESTRIÇÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 2º, 32 E 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) 2. Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação [artigo 37, inciso XXI, da CB/88]. (...)" (STF, ADI 1.706-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 09-04-2008, v.u., DJe 12-09-2008).



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

Além disso, a Lei Complementar nº 1.539/17 afrontou a regra da licitação contemplada pelo art. 117 da Constituição Estadual.

Nesse sentido, vale citar precedente recente deste E. Tribunal de Justiça:

“Ação direta de inconstitucionalidade Lei nº 8.992, de 10 de dezembro de 2015, do Município de Presidente Prudente. **Desafetação e autorização para alienação de áreas localizadas no loteamento Residencial Século XXI, por meio de investidura. Áreas institucionais.** Alteração vedada. Não configuração das exceções expressamente elencadas na Constituição Bandeirante. **Nos casos de alienação de bens públicos, a municipalidade deve observar, além das exigências administrativas e financeiras previstas no ordenamento jurídico, a necessidade do certame licitatório. Violação** aos artigos 180, inciso VII, 144 e **117 da Constituição Estadual.** Precedentes. Ação julgada procedente”.

(TJSP, ADIn 2236991-98.2016.8.26.000, Desembargador Relator Sérgio Rui, julgamento no dia 21 de junho de 2017, grifos nossos)

Em síntese, o referido diploma legislativo contestado violou:

(a) o princípio federativo, exorbitando sua autonomia normativa, imiscuindo-se na competência legislativa privativa da União para disciplinar regras gerais de licitação (arts. 22, XXVII CF/88), produzindo legislação avessa ao interesse local, contrariando o art. 144,



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

da Constituição Estadual, norma remissiva que incorpora o princípio federativo;

(b) o princípio constitucional estabelecido, por força do qual a licitação é a regra na Administração Pública, inclusive nos casos de permuta de bem público (art. 117 e 144 da Constituição Paulista).

Para completar, a Lei Complementar nº 1.539/17 afronta o princípio da impessoalidade previsto no art. 111 da Constituição do Estado, aplicável ao Município por força do já referido art. 144, na medida em que indica o beneficiário específico da permuta.

A autorização legislativa conferida foi destinada a beneficiar os específicos proprietários do imóvel lá referido, violando a impessoalidade e a igualdade que devem imperar na esfera da atividade legislativa.

Não foi apontado qualquer fundamento que justificasse a impossibilidade de oportunizar a permuta a outros proprietários de imóveis que pudessem também atender aos interesses da Administração Pública.

A respeito do princípio da impessoalidade, anota Edmir Netto de Araújo que seu sentido é o da *“imparcialidade, significando que a Administração não pode agir motivada por interesses particulares, interesses políticos, de grupos, por animosidades ou simpatias pessoais, políticas, ideológicas, etc., implicando sempre em regra de agir objetiva para o administrador”* (Curso de direito Administrativo, São Paulo, Saraiva, 2005, p. 56).

Ou então, como pontua Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar*



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

com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”
(*Direito administrativo*, 19^a ed., São Paulo, Atlas, 2006, p. 85).

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

"A Administração Pública é norteadada 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 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, inculpiu 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,



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

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

E *mutatis mutandis*, os princípios constitucionais da Administração Pública são aplicáveis ao Poder Legislativo quando da elaboração de leis. Não é aceitável que determinado diploma legal estabeleça cláusulas que permitam o favorecimento a particular determinado, sob pena de violar os princípios da moralidade, impessoalidade e igualdade.

Daí a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 1.539/17, tomando como parâmetro o art. 111 da Constituição do Estado.

IV – 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 tessitura dos preceitos legais, apontados como violadores de princípios e regras da Constituição Federal e da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per se*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, evitando-se novas ou maiores violações ao desenvolvimento urbano.



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

Está claramente demonstrado que os atos normativos impugnados são inconstitucionais por ausência de participação popular no processo legislativo, por violação das normas urbanísticas, por desrespeito à repartição constitucional de competências, por afronta à licitação e ao princípio da impessoalidade.

O perigo da demora decorre, especialmente, da ideia de que, sem a imediata suspensão da vigência e da eficácia das disposições normativas questionadas, subsistirá a sua aplicação, que poderá ensejar a consolidação de situações contrárias à Constituição.

De resto, ainda que não houvesse essa singular situação de risco, restaria, ao menos, a excepcional conveniência da medida.

Logo, requer-se a concessão de liminar para a suspensão, até o final e definitivo julgamento desta ação, das Leis Complementares nº 1.531 e nº 1.532, ambas de 14 de dezembro de 2016, assim como da Lei Complementar nº 1.539, de 16 de março de 2017, todas do Município de Lins,.

V - DO PEDIDO PRINCIPAL

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 das Leis Complementares nº 1.531 e nº 1.532, ambas de 14 de dezembro de 2016, assim como da Lei Complementar nº 1.539, de 16 de março de 2017, todas do Município de Lins.

Requer-se ainda que sejam requisitadas informações ao Prefeito e ao Presidente da Câmara Municipal de Lins, bem como posteriormente



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

citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre os atos normativos impugnados.

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

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 29 de agosto de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

pss



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

Protocolado nº 37.943/2017

Interessado: Rodrigo Guimarães Nogueira

Assunto: análise de ação direta de inconstitucionalidade

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade em face das Leis Complementares nº 1.531 e nº 1.532, ambas de 14 de dezembro de 2016, assim como da Lei Complementar nº 1.539, de 16 de março de 2017, todas do Município de Lins.
2. Oficie-se ao representante informando a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 29 de agosto de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

pss