

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE NOVA ANDRADINA/MS.**

**MARLON ARIEL CARBONARO SOUZA,**

brasileiro, natural de Dourados/MS, solteiro, advogado devidamente inscrito na OAB/MS sob o nº 20.334 e no CPF nº 017.677.541-24, com endereço residencial na rua Milton Modesto, nº 702, Centro, Nova Andradina/MS, CEP 79.750-000 e endereço eletrônico marlon@mcoadvocacia.adv.br, vem, nos termos do art. 5, inciso LXXIII da Constituição Federal e art. 1 da Lei nº 4.717/65, em causa própria propor a presente

#### **AÇÃO POPULAR COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA (LIMINAR)**

contra ato lesivo praticado pelo **MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA** e **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA**, ambos com endereço na Av. Antônio Joaquim de Moura Andrade, nº 541, Centro, Nova Andradina/MS, 79750-000, bem como da **CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA ANDRADINA** e **PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES**, ambos com endereço na Rua São José, nº 664, Centro, Nova Andradina/MS, 79750-000, todos nas pessoas de seus representantes legais, e com endereço de conhecimento deste Juízo, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

## 1. DOS FATOS

No dia 17/03/2020 fora proposto na Câmara de vereadores de Nova Andradina/MS o projeto de Lei nº 3/2020 que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal – CEF e dá outras providências (Doc. 01).

Já no dia 24/03/2020 o projeto fora aprovado pelos vereadores, com 7 (sete) votos favoráveis e 4 (quatro) votos desfavoráveis (Doc. 01).

Ocorre que, a pretensão intitulada na referida lei não encontra respaldo jurídico, seja pela vultuosa quantia de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) que será financiada para um serviço/medida que clarivamente **não é urgente e não comportará sequer benefício imediato para a sociedade** ou pela existência de contribuição de iluminação pública (COSIP) da qual é destinada aos estritos objetivos da lei aprovada.

Ademais, de acordo com o cronograma de desembolso repassado pela Prefeitura de Nova Andradina/MS o financiamento de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) se transformará em 7.391.206,59 (sete milhões, trezentos e noventa e um mil, duzentos e seis reais e cinquenta e nove centavos), ou seja, apenas em encargos será paga a quantia de R\$ 2.391.206,59 (dois milhões, trezentos e noventa e um mil, duzentos e seis reais e cinquenta e nove centavos), anexo (Doc. 02).

Importante esclarecer que de acordo com documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal, às receitas obtidas com a COSIP nos anos de 2017, 2018 e 2019 foram superavitárias em R\$ 1.394.561,23 (um milhão, trezentos e noventa e quatro mil, quinhentos e sessenta e um reais e vinte e três centavos), ou seja, sobrou dinheiro equivalente a quase 1/3 (um terço) da quantia que se pretende financiar (Doc. 03).

Ademais, é de se ressaltar que o momento vivenciado em face da crise sanitária e econômica causada pela Covid-19 não se coaduna com a conduta dos réus.

Acrescenta-se ainda, o grande impacto ambiental que ocorrerá em razão do descarte de reatores e lâmpadas já instaladas, que então em pleno funcionamento.

Portanto, ao final se requer que seja ordenado que o Município de Nova Andradina e o Prefeito do Município de Nova Andradina se abstenha de realizar a aludida operação de crédito, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade e ilegalidade da Lei nº 03/2020.

Eis a síntese do necessário.

## 2. DAS PRELIMINARES

### 2.1. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A Constituição Federal prevê em seu art. 5, inciso LXXIII, que qualquer cidadão poderá propor ação popular com fins de anular ato lesivo ao patrimônio público, moralidade administrativa ou ao meio ambiente, bem como isentando-o de custas judiciais e de ônus sucumbenciais, veja-se:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)*

*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;”*

De igual maneira é a prescrição da Lei nº 4.717/65 que regula a Ação Popular, *in verbis*:

*“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 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.”*

Deste modo, resta clara a legitimidade ativa do autor, eis que a inicial segue com documentos que comprovam a sua cidadania, conforme preceitua o §3 do art. 1 da Lei nº 4.717/65.

### 2.2. DA LEGITIMIDADE PASSIVA

A lei nº 4.717/65 em seu art. 6, preceitua como sujeitos passivos da ação popular às pessoas públicas e suas autoridades, funcionários ou administradores, veja-se:

*Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.*

Assim, a prefeitura, o prefeito, a câmara e o presidente desta, são partes legítimas para compor o polo passivo da lide, seja pela prática do ato impugnado ou por dar a oportunidade à lesão.

Portanto, não há que se falar em ilegitimidade passiva.

### 2.3. DA COMPETÊNCIA

Quanto a competência para julgar o feito, o art. 5 da Lei nº 4.717/65 preceitua que está será definida de acordo com a organização judiciária do Estado de Mato Grosso do Sul (Lei nº 1.511/94), sendo que, no caso, o juízo local é o competente para julgamento da demanda:

*“Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.”*

Posto isto, ante a ausência de previsão expressa no art. 32, inciso I da Lei nº 1.511/94, não há que se falar em incompetência deste juízo.

### 3. DO DIREITO

Inicialmente cumpre demonstrar o cabimento da presente ação popular, visto que se trata de ato lesivo ao patrimônio público e ao meio ambiente do Município de Nova Andradina/MS.

Desta maneira, de acordo com os arts. 2 e 3 da Lei nº 4.717/65, são nulos ou anuláveis:

*“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:*  
*a) incompetência;*

- b) vício de forma;
- c) **ilegalidade do objeto**;
- d) **inexistência dos motivos**;
- e) desvio de finalidade.

*Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:*

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a **ilegalidade do objeto** ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a **inexistência dos motivos** se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

*Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, **cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis**, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.” (Grifei)*

Ao se analisar os artigos de lei acima, resta evidente o cabimento do presente em ao menos duas hipóteses de nulidade, seja pela nítida ilegalidade ou pela inexistência de motivos que se fundam a pretensão e o resultado que se pretende obter.

Ademais, caso não contenham os vícios de nulidade compreendidos no artigo 2 da Lei acima, poderão ser anuláveis de acordo com prescrições legais específicas, nos termos de seu art. 3.

Neste norte, não há fundamento jurídico para que se obtenha empréstimo ou financiamento junto a CEF para troca de “lâmpadas” (Doc. 04), visto que existe previsão expressa em lei local (Lei Complementar nº 50/02 - COSIP) para que se “financie” e arrecade dinheiro justamente o pretendido pela Lei nº 03/2020<sup>1</sup>.

De todo modo, é próprio da espécie tributária “contribuições” que estejam as mesmas vinculadas ao alcance de uma finalidade específica como causa da sua instituição, ou dizendo de outra

<sup>1</sup> “Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operações de crédito junto à Caixa Econômica Federal, até o valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), por meio da linha de crédito do programa FINISA – Financiamento para Infraestrutura e Saneamento, nos termos da Resolução CMN nº 4.589, de 29.06.2017 e suas alterações, **objetivando financiar programas de investimentos, com abrangência em infraestrutura elétrica**, em drenagem, pavimentação de vias públicas urbanas, projetos estruturantes, obras civis em equipamentos públicos, contrapartidas, reajustes, dentre outros previstos na linha de financiamento, observada a legislação vigente, em especial as disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.” (Grifei)

forma, não se admite a instituição de contribuição da espécie prevista no art. 149, 149-A e 195 da Carta Magna sem o estabelecimento de uma finalidade específica a ser alcançada.

Neste sentido é a doutrina de Leandro Paulsen<sup>2</sup> e Andrei Pitten Velloso:

*“A doutrina amplamente majoritária concebe as contribuições como tributos teleológicos, afetados a finalidades específicas e vocacionadas a servir de instrumento para a atuação estatal em segmentos determinados.*

*Clara nesse sentido é a lição de Misabel Derzi, ao ressaltar que as contribuições se assimilam ‘a impostos finalísticos. Portanto, a sua peculiaridade reside essencialmente na destinação do produto arrecadado, que é constitucionalmente determinada’. Humberto Ávila também se manifesta nessa linha, mas dá ênfase ao caráter instrumental das contribuições: o ‘que existe no regime jurídico-constitucional das mesmas e lhes confere identidade específica é a circunstância de serem instrumento para a promoção de finalidades constitucionalmente postas em caráter permanente.’”*

E adiante prosseguem<sup>3</sup>:

*“A peculiaridade básica das contribuições frente aos impostos reside no fato de serem afetadas, pela própria legislação tributária, à realização de finalidades estatais específicas. Até mesmo quem nega autonomia às contribuições especiais vê na afetação finalística o seu traço fundamental.*

*Trata-se de afetação jurídico-tributária. É a própria lei instituidora do tributo que vincula os recursos angariados a finalidade específica, de forma expressa (pela indicação da destinação das receitas) ou tácita (pela mera denominação da contribuição ou indicação da sua finalidade). É certo que, como observa Navarro Coêlho, finalidades podem ser vislumbradas até mesmo nos impostos, nomeadamente a de financiar as atividades estatais uti universi. Porém, não há como se negar que as contribuições, diversamente dos impostos, são tributos voltados a promover finalidades específicas.*

*As contribuições especiais constituem instrumentos para a realização de fins determinados, aos quais estão indissociavelmente vinculadas. São esses fins que autorizam a sua instituição e justificam a carga tributária diferenciada imposta aos seus sujeitos passivos.*

*Com efeito, do caráter finalístico das contribuições decorre uma consequência indiscutível: o condicionamento da sua validade jurídica à presença da causa que motivou a sua instituição, ou se se preferir, à efetiva necessidade de serem promovidas as atividades públicas que são vocacionadas a financiar (presença da finalidade).*

*Daí se empregar a expressão ‘tributos causais’, cunhada por Renato Alessi, para designar as contribuições especiais. Como preleciona Marco Aurélio Greco, ‘na medida em que a contribuição se qualifica pela finalidade, ela é um tributo causal’, de modo que a ‘competência tributária só pode ser exercida com fundamento numa específica situação substancial objeto de previsão pelo legislador, apta a justificar socialmente a exigência de riqueza privada por parte do Ente Público’. Nestes, ‘a legitimidade da imposição da exigência em si está ligada à existência da situação justificadora’”.*

<sup>2</sup> PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário*. 12.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, pg. 33 e 34

<sup>3</sup> PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário*. 12.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, pg. 43/45



Da mesma forma Roque Antônio Carrazza<sup>4</sup> dispõe a respeito:

*“Notamos, pois, que as ‘contribuições’ ora em exame não foram qualificadas, em nível constitucional, por suas regras-matrizes, mas, sim, por suas finalidades. Parece-nos sustentável que haverá este tipo de tributo sempre que implementada uma de suas finalidades constitucionais.*

*(...)*

*Noutro dizer, a regra-matriz constitucional destas contribuições agrega, de modo indissociável, a ideia de destinação. Queremos com tal assertiva sublinhar que, por imperativo da Lei Maior, os ingressos advindos da arrecadação destes tributos devem necessariamente ser destinados à viabilização ou ao custeio de uma determinada atividade de competência federal.*

*(...)*

*Deveras, na medida em que os tributos aqui cogitados conectam-se ao atendimento de determinadas finalidade (aquelas apontadas no art. 149 da CF), tal destinação passa a integrar seu regime jurídico.*

*Embora não neguemos que, em regra, a destinação do produto da arrecadação é irrelevante para caracterizar o tributo, não podemos ignorar que as ‘contribuições’, ainda que venham a assumir a roupagem de imposto, pressupõem, por comando expresso da Carta Magna, a vinculação da receita obtida a órgão, fundo ou despesa.*

*Em consequência, tal vinculação, longe de ser vedada, é imprescindível, até porque é ela que vai confirmar a natureza da contribuição, possibilitando o controle de sua constitucionalidade.*

*(...)*

*Em suma, é a destinação do produto da arrecadação que preserva a natureza constitucional das contribuições. Esta determinação existe para proteger o contribuinte de arbitrariedades, como, por exemplo, do desvio do produto arrecadado ou da ausência, in concreto, do motivo que ensejou a criação desta figura exacional.”*

Posto isto, é clara a finalidade de uma contribuição que na verdade é a retribuição por uma atividade feita pelo Estado.

Fixada a premissa de que a contribuição para o custeio da iluminação pública - COSIP, por sua própria natureza jurídica, foi criada com vistas ao alcance de uma finalidade estatal específica, qual seja, deverá respeitar a vinculação dos valores para tal atividade.

Ademais, a destinação da receita arrecadada é relevante para se legitimar a cobrança das contribuições, e se não forem aplicados na destinação prescrita na constituição ou em lei, o contribuinte poderá requerer a restituição do tributo pago, mas antes disso, deve ser declarada a inconstitucionalidade desta contribuição pelo controle de constitucionalidade difuso ou concentrado.

<sup>4</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*: Malheiros Editores, São Paulo, 20ª edição, 2004, pg. 535/539

Se a destinação da arrecadação das contribuições não se fizesse importante, a União, Estados e Municípios poderiam livremente instituir contribuições com verdadeiro caráter de impostos.

Fernando Castellani<sup>5</sup> preleciona da seguinte forma:

*“Nunca é demais lembrar que esta finalidade buscada pela tributação por meio das contribuições será revertida em necessária destinação dos resultados. O produto da tributação por meio das contribuições deve ser revertido, obrigatoriamente, para o atendimento da finalidade específica do tributo. Relacionando com norma de competência tributária, tal finalidade estará retratada no critério de validação material destinação.”*

Portanto, contribuição é tributo vinculado a uma finalidade específica, assim, a destinação do produto da sua arrecadação se faz necessária para a sua constitucionalidade e legalidade.

Assim, veja-se trecho da Lei Municipal da COSIP (Doc. 05), no qual é cobrada justamente para o custeio de serviços de iluminação pública, seja a *“instalação, manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação”*:

**Art. 1º.** Fica instituída a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, destinada ao custeio do serviço de iluminação pública de Nova Andradina.

**Art. 2º.** Considera-se custeio dos serviços de iluminação pública o custo decorrente dos serviços com a instalação, manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública além de outras atividades a eles correlatos.

**Parágrafo único** - Compõem o custo do serviço de iluminação pública as despesas com estudos, projetos, fiscalização, administração, execução, financiamento, além de outros serviços técnicos, bem como, as despesas com máquinas, equipamentos e demais elementos, e gastos necessários à realização do serviço.

**Art. 3º.** O Serviço de Iluminação Pública compreende a iluminação de vias, logradouros, praças e demais áreas públicas, situadas na zona urbana e de extensão deste Município.

<sup>5</sup> CASTELLANI, Fernando. *Contribuições especiais e sua destinação*. São Paulo: Noeses, 2009, p. 124.



Desta maneira, a pretensão intitulada na lei nº 03/2020 para financiamento de “lâmpadas” não encontra respaldo jurídico, seja pela vultuosa quantia de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) que será financiada para um serviço/medida que clarivamente **NÃO É URGENTE** e **NÃO COMPORTARÁ SEQUER BENEFÍCIO IMEDIATO PARA A SOCIEDADE** ou pela existência de contribuição de iluminação pública (COSIP) da qual é arrecadada e destinada aos estritos e mesmos objetivos da lei aprovada.

De acordo com o cronograma de desembolso repassado pela Prefeitura de Nova Andradina/MS o financiamento de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) se transformará em **R\$ 7.391.206,59** (sete milhões, trezentos e noventa e um mil, duzentos e seis reais e cinquenta e nove centavos), ou seja, apenas com encargos será pago **R\$ 2.391.206,59** (dois milhões, trezentos e noventa e um mil, duzentos e seis reais e cinquenta e nove centavos), anexo (Doc. 02):

Nova Andradina-MS Cronograma de desembolso		Anexo à Proposta Financeira Valores em R\$ 1,00		
PROponente	Município de Nova Andradina-MS	Informações Financeiras	Períodos	
Nº SIAPE	532.460-37	Taxas e Valores	Assistidos	ano/20
PROGRAMA	FINISA	encargos previstos	9% Nº Liberações	5
EMPRENDIMENTO	NOVA ANDRADINA-MS	Financiamento	Prazo Construção	24
		Contrapartida	Prazo Amortização	96
		Investimento	Prazo Total	120
CAIXA-CONSULTA				0

  

ANO	Contribuição	Liberações previstas	Encargos (a)	Amortização (b)	Total (a+b)
2020	-	3.000.000,00	100.480,60	-	100.480,60
2021	-	2.000.000,00	398.225,80	-	398.225,80
2022	-	-	422.904,87	416.666,67	839.571,54
2023	-	-	370.956,29	625.000,00	995.956,29
2024	-	-	318.447,62	625.000,00	943.447,62
2025	-	-	262.105,81	625.000,00	887.105,81
2026	-	-	209.212,07	625.000,00	834.212,07
2027	-	-	156.405,84	625.000,00	781.405,84
2028	-	-	101.534,28	625.000,00	726.534,28
2029	-	-	47.187,80	625.000,00	672.187,80
2030	-	-	-	208.333,33	212.098,93
2031	-	-	-	-	-
2032	-	-	-	-	-
2033	-	-	-	-	-
2034	-	-	-	-	-
2035	-	-	-	-	-
2036	-	-	-	-	-
2037	-	-	-	-	-
2038	-	-	-	-	-
2039	-	-	-	-	-
2040	-	-	-	-	-
2041	-	-	-	-	-
2042	-	-	-	-	-
2043	-	-	-	-	-
2044	-	-	-	-	-
2045	-	-	-	-	-
2046	-	-	-	-	-
2047	-	-	-	-	-
2048	-	-	-	-	-
2049	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	-	<b>5.000.000,00</b>	<b>2.391.206,59</b>	<b>5.000.000,00</b>	<b>7.391.206,59</b>

Importante esclarecer que de acordo com documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal, **às receitas obtidas com a COSIP nos anos de 2017, 2018 e 2019 foram superavitárias em**

Este documento é copia do original assinado digitalmente por MARLON ARIEL CARBONARO SOUZA e PROTOCOLADORA T JMS 3. Protocolado em 07/04/2020 às 20:32, sob o número 08014395420208120017, e liberado nos autos digitais por Wanilda dos Santos Costa, em 08/04/2020 às 14:02. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjms.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 0801439-54.2020.8.12.0017 e o código 716DFB2.

**R\$ 1.394.561,23** (um milhão, trezentos e noventa e quatro mil, quinhentos e sessenta e um reais e vinte e três centavos), ou seja, sobrou dinheiro equivalente à quase **1/3 (um terço)** da quantia que se pretende financiar (Doc. 03), veja-se:

COSIP	RECEITA	DESPESA	SUPERAVIT	% GASTO
2017	R\$ 3.003.888,56	R\$ 2.541.061,33	R\$ 462.827,23	84,592397
2018	R\$ 3.136.494,85	R\$ 2.585.665,13	R\$ 550.829,72	82,438048
2019	R\$ 3.547.192,61	R\$ 3.166.288,33	R\$ 380.904,28	89,26181

Desta maneira, mesmo que para o financiamento tenha previsão em lei, observa-se que não há pelo Poder Público o devido respeito com os princípios da moralidade, eficiência e, especialmente o da supremacia do interesse público.

Excelência, se está "sobrando dinheiro" da COSIP, em média R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) por ano, que **foi criada justamente para custear gastos públicos com a manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação**, indaga-se:

- (i) Por qual motivo o município precisaria de empréstimo para tal?
- (ii) O que vem sendo feito com a quantia superavitária?
- (iii) Qual a sua destinação?

No mesmo sentido, ante princípios da proporcionalidade e razoabilidade, são em torno de 7 (sete) mil postes de iluminação, indaga-se:

- (i) Qual motivo para que se troque imediatamente a integralidade das lâmpadas?
- (ii) Em quanto tempo será efetuada a troca?
- (iii) O que será feito com às lâmpadas e os reatores usados e em bom estado de uso, ou seja, funcionando?

A única resposta coerente, até mesmo com o meio ambiente, **é a troca gradativa de lâmpadas e reatores**, reutilizando-se os usados nos prédios e espaços públicos, sob pena de ferir o

princípio da eficiência da administração pública, previsto na Constituição Federal, que está relacionado justamente na procura da produtividade, da economicidade, da exigência em reduzir os desperdícios do dinheiro público, impondo a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

De mais a mais, é de se reconhecer que não é momento para se alocar recursos em “gastos” não urgentes, vez que a União, Estados e Municípios estão vivenciando uma crise na saúde pública nunca vista antes, crise que está afetando também a economia de todos os entes públicos.

De fato, a pandemia mundial, reconhecida no Brasil como um estado de emergência de saúde pública de importância internacional, por meio da Lei 13.979/2020, e declarada pela Portaria nº188/2020 do Ministério da Saúde, **vem exigindo de todos pronto posicionamento colaborativo e a adoção de uma série de medidas urgentes**, a começar pelo reconhecimento pelo Congresso Nacional, da ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos do Decreto legislativo nº 6/2020, no dia 20 de março, para fins de para fins do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com isso, o Poder Executivo Federal obteve uma autorização legislativa de dispensa do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

Simultaneamente, o Estado de Mato Grosso do Sul decretou calamidade pública (Decreto Legislativo nº 620/2020) e situação de emergência sanitária (Decreto nº 15.396/2020), bem como o próprio Município de Nova Andradina decretou situação de emergência sanitária (Decreto nº 2.473/2020), conforme anexo (Doc. 06).

Ante a crise causada pelo vírus Covid-19, os entes públicos estão focados em investimentos em saúde pública, de modo que salta-se aos olhos que, mesmo havendo **CONTRIBUIÇÃO ESPECÍFICA PARA CUSTEAR A “ILUMINAÇÃO PÚBLICA” - COSIP**, a Lei nº 03/2020 prevê em seu art. 2, a autorização de vinculação em garantia os recursos provenientes da repartição constitucional do ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM:

*“Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a ceder ou vincular em garantia da operação de crédito de que trata esta lei, as cotas de repartição constitucional, do Imposto de Circulação de Mercadorias – ICMS e/ou Fundo de Participação dos Municípios – FPM até o limite suficiente para o pagamento das prestações e demais encargos decorrentes desta lei ou autorizado a vincular, como contragarantia à garantia da União, à operação de crédito de que trata esta Lei, em caráter irrevogável e irretratável, a modo “pro solvendo”, as receitas a que se referem os artigos 158 e 159, inciso I, alínea “b” complementadas pelas receitas tributárias estabelecidas no artigo 156, nos termos do §4º do artigo 167, todos da Constituição Federal, bem como outras garantias admitidas em direito.”*

Ou seja, a Lei prevê que o empréstimo pode ser garantido com recursos “diversos”, recursos estes que poderão auxiliar na saúde pública da população local, seja com compra de medicamentos, contratação de profissionais da saúde, investimentos no Hospital Regional de Nova Andradina – HR, dentre outros.

O Ministério da Saúde já prevê que a crise sanitária durará ao menos até o mês 07/2020, sem falar na extensão dos danos econômicos, em especial a projeção de retração do PIB de até 4,4% o que representaria o pior resultado desde 1962, conforme estudo feito pela FGV e já noticiado em diversos sites (Doc. 07).

Ressalta-se, não há conveniência e oportunidade, seja pela crise sanitária e econômica, seja também pelo fato de que o débito/financiamento está sendo contraído no último ano do mandato, o qual, com novas eleições possivelmente restará para outro gestor “pagar a conta”.

Portanto, seja com esteio nos princípios norteadores da Administração Pública como o da moralidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, especialmente o da supremacia do interesse público, resta evidente que não há motivos para que o Município contraia o referido empréstimo, especialmente por haver contribuição específica (COSIP) e superavitária para custear os serviços de iluminação pública.

#### **4. DA REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS**

Clarividente que o autor não possui meios e a documentação necessária para comprovar mais do que o já exposto.

Deste modo, com intuito de corroborar com a fundamentação de que é desnecessário e inviável a contratação do financiamento, requer que Vossa Excelência determine aos réus a comprovação do uso dos recursos da COSIP, bem como se estão sendo usados na finalidade e destinação determinada pela legislação.

Assim, nos termos do art. 7, inciso I, aliena “b” da Lei nº 4.717/65, requer-se a juntada:

- (i) das receitas da COSIP dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019;
- (ii) das despesas no mesmo período;
- (iii) cópias das dotações orçamentárias que envolvam recursos da COSIP nos períodos;
- (iv) cópias dos processos administrativos que ensejaram as despesas com recursos da COSIP, ainda que suplementado por outra conta ou dotação, no período mencionado;
- (v) cópias das contas vinculadas a referida receita;
- (vi) cópia da justificativa da Lei, bem como todo e qualquer estudo de viabilidade que envolva a referida Lei nº 03/2020 que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal - CEF, e dá outras providências.

Portanto, em que pese a possibilidade da juntada pelos réus de outros documentos que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, a documentação exigida é necessária para instruir a inicial, para que ao final, fique demonstrado a desnecessidade da contratação do empréstimo, bem como que com a gestão dos recursos da COSIP e a organização financeira (papel do gestor) poderá haver a troca gradativa, sem causar impactos financeiros e ambientais, alcançando o mesmo resultado ao final.

## 5. DA TUTELA DE URGÊNCIA

Nos moldes do art. 300 do novo Código de Processo Civil, para a concessão de tutela de urgência deve haver a presença de dois requisitos, o primeiro é a evidencia da probabilidade do direito e o segundo o perigo de dano ou risco ao resultado útil ao processo.

Diante de todo o exposto acima e das provas apresentadas, é evidente a probabilidade do direito, sendo este devidamente comprovado por toda a documentação anexa (Doc. 01 a 07) a lesão ao patrimônio (econômico), bem como respectiva argumentação, demonstrando (i) que há contribuição vigente para custear a iluminação pública - COSIP; (ii) há indícios de que as receitas advindas da COSIP são superavitárias; (iii) os entes públicos estão fazendo esforços na contenção da crise sanitária e econômica causada pelo Covid-19, investindo bilhões de reais na saúde pública, cortando despesas desnecessárias; (iv) a despesa a ser contraída não é urgente; (v) a Lei nº 03/2020 prevê que o financiamento poderá ser garantido pelo FPE e FPM, recursos que podem ser destinados a outras áreas, especialmente na saúde pública; dentre outras.

Quanto ao perigo de dano ou risco ao resultado útil ao processo se demonstra claramente configurado, visto que caso não seja concedida a medida, poderá ocasionar o pagamento de encargos legais já em 2020 na quantia de R\$ 100.480,60 (cem mil, quatrocentos e oitenta reais e sessenta centavos), conforme anexo (Doc. 02) e diante desta crise sanitária e econômica imprevisível poderá faltar recursos a serem destinados às áreas prejudicadas.

Ainda, neste mesmo compasso, pode-se relevar o dano ambiental, eis que na aprovação da lei faltou estudo técnico e prévio do dano que poderá ser causado pelo descarte indevido das lâmpadas quem contém mercúrio e sódio, devendo ser liminarmente concedida a suspensão da lei também até o estudo técnico ambiental ser conclusivo, provando assim a isenção de dano ao meio ambiente.

Outrossim, há de se destacar que a medida de suspensão da contratação do referido financiamento é totalmente reversível, afinal, consiste apenas em obstar o prosseguimento dos atos contratuais, de modo que na improvável eventualidade de ao final do processo se concluir pela improcedência da ação, a contratação poderá ser retomada normalmente, sem qualquer prejuízo para os réus.

Por fim, clarividente, se demonstra a importância da concessão da antecipação da tutela jurisdicional, determinando que o MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA se abstenha imediatamente de contrair o empréstimo autorizado pela lei nº 03/2020 até a decisão final de mérito.



## 6. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, nos termos da Lei nº 4.717/65, requer-se:

a) A imediata e urgente concessão da **TUTELA DE URGÊNCIA** para determinar que o MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA **se abstenha imediatamente de contrair o empréstimo autorizado pela lei nº 03/2020** até a decisão final de mérito, sob pena de multa diária a ser fixada por V. Exa., e incidência em crime de responsabilidade/desobediência;

b) Além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público;

c) A requisição, às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, ficando prazos de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias para o atendimento, **em especial para que junte aos autos documentos comprobatórios das receitas e despesas com a COSIP desde o ano 2016 até 2019;**

d) Ao final seja **julgado PROCEDENTE o pedido** para determinar que o MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA **se abstenha** de contrair o empréstimo autorizado pela lei nº 03/2020, declarando **incidentalmente**<sup>6</sup> a sua inconstitucionalidade<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA DE OFÍCIO – AÇÃO POPULAR – PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 35/2017 – MATÉRIA RESERVADA AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – MANUTENÇÃO DA SENTENÇA QUE RECONHECEU A FALTA DE INTERESSE DE AGIR – RECURSO DESPROVIDO. De acordo com o art. 19 da Lei 4.717/65, a sentença que concluir pela carência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal. A ação popular é instrumento assegurado pela Constituição Federal para que qualquer cidadão questione a validade de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural ( art. 5º, LXXIII, CF). **Admite-se, por meio da ação popular, o controle de constitucionalidade incidental de lei ou ato normativo desde que o ato seja impugnado como causa de pedir e não como o próprio pedido da ação, como é o caso dos autos em que se busca tão somente a declaração parcial de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 35/2017, não podendo, portanto, ser utilizada como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.** (TJMS. Apelação / Remessa Necessária n. 0800319-06.2017.8.12.0041, Ribas do Rio Pardo, 3ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Eduardo Machado Rocha, j: 26/06/2018, p: 28/06/2018)*

<sup>7</sup> *E M E N T A - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO POPULAR - LEI MUNICIPAL DE EFEITOS CONCRETOS - ATO ADMINISTRATIVO QUE PREVÊ VERBA INDENIZATÓRIA EM FAVOR DOS VEREADORES - ALEGAÇÃO DE OFENSA À MORALIDADE ADMINISTRATIVA - POSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA (CAUSA DE PEDIR) - ANULAÇÃO DA SENTENÇA QUE RECONHECEU A FALTA DE INTERESSE DE AGIR. 01. É possível a análise incidental da inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.223/2010 em ação popular (causa de pedir), quando indicado o ato administrativo de efeito concreto e lesivo ao patrimônio público, que instituiu indenização alegadamente ofensiva à moralidade administrativa, em benefício*

e ilegalidade, vez que tornou-se atentatória e lesiva ao patrimônio público (econômico), especialmente por haver contribuição específica (COSIP) e superavitária para custear os serviços de iluminação pública;

e) Condene os Réus ao pagamento de custas e demais processuais;

f) Protesta o Autor por todos os meios de prova admitidos em Direito, em especial a documental, testemunhal e pericial;

g) A desnecessidade de designação de audiência de conciliação face a indisponibilidade do direito em questão.

Dá-se a causa o valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Termos em que,  
pede deferimento.

Nova Andradina/MS, 07 de abril de 2020.

**MARLON ARIEL CARBONARO SOUZA**  
**OAB/MS 20.334**

---

*dos vereadores. 02. Anulação da sentença de reconheceu a falta de interesse de agir por inadequação da via eleita. Recurso provido. (TJMS. Apelação Cível n. 0800834-26.2015.8.12.0004, Amambai, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Wilson Bertelli, j: 28/06/2016, p: 30/06/2016)*