



## **COTA DIRETA Nº 231448/2023**

### **I- RELATÓRIO**

Cuida o expediente virtual em referência de documentos e informações necessárias para a elaboração de defesa no processo TC 4322.989.22 (Contas do Exercício de 2022 da Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba), que tramita perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Especificamente à este Departamento Consultivo-Contencioso da SMNJ são solicitadas justificativa acerca do suposto pagamento de honorários aos procuradores municipais em valores superiores ao limite constitucional e de apontamos sobre as dações em pagamento realizadas junto à Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores deste Município.

Em apertada síntese, a Corte de Contas Estadual, com fundamento em julgado do Supremo Tribunal Federal, mais precisamente o Recurso Extraordinária n.º 663.696-MG, julgado em 28.02.2019, entende que os Procuradores do Município devem se submeter ao teto remuneratório previsto na parte final do inciso XI do art. 37 da Carta Magna, ou seja, ao subsídio dos Desembargadores Estaduais.

E quanto aos instrumentos de dação em pagamento aquele Corte de Contes alega que a utilização de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para dação em pagamento de débitos do ente federativo com o RPPS é vedada pela Portaria nº 1.467/2022, artigo 18, do Ministério do Trabalho e Previdência.

A seguir passaremos a analisar cada item de forma específica para demonstrar que não deve prevalecer o entendimento lavrado pelo Tribunal de Contas Estadual.

### **II – FUNDAMENTAÇÃO**

#### **II.1. ITEM C.1.10.2. REMUNERAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL (detalhamento nas Fls. 43 e 45 do relatório em anexo)**

Traz a fiscalização em seu apontamento que houve pagamento de honorários aos procuradores municipais em valores superiores ao limite constitucional (artigo 37, XI da Constituição Federal e artigo 17 do ADCT), causando um prejuízo de R\$ 949.761,39 e contrariando extensa jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal.

##### **II.1. 1. Do entendimento do TCE/SP quanto aos honorários advocatícios**

A Corte de Contas Estadual com fundamento no Recurso Extraordinária n.º 663.696-MG julgado pelo Supremo Tribunal Federal, entende que os Procuradores do Município devem se submeter ao teto remuneratório previsto na parte final do inciso XI do art. 37 da Carta Magna, ou seja, ao subsídio dos Desembargadores Estaduais.

Analisando sobre esse prisma, entende que o Município ao limitar o teto remuneratório dos seus Procuradores Municipais, no subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estaria cometendo irregularidade.

Entendeu, também, aquela Corte, indevido o pagamento de décimo terceiro relativo aos honorários dos Procuradores Municipais.

## II.1.2. Da posição do Município e do Supremo Tribunal Federal quanto aos honorários advocatícios recebidos pelos Procuradores Municipais

Importante destacar em breve resumo, que a questão do teto remuneratório dos Procuradores Municipais é observada pelo Município com base no entendimento atualizado do Supremo Tribunal Federal, ao contrário do entendimento do TCE/SP que se dá com fundamento em decisão já superada daquela Suprema Corte. Ressalta-se que no julgamento da ADI 6053 (doc. 01), que se deu aos **24 de junho de 2020**, o STF concluiu o seguinte:

*“Decisão: O Tribunal, por maioria, declarou a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos e julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei 8.906/1994, ao art. 85, § 19, da Lei 13.105/2015, e aos arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, estabelecer que **a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator). O Ministro Roberto Barroso acompanhou o voto do Ministro Alexandre de Moraes com ressalvas.**”*

Portanto, da leitura do v. acórdão acima colacionado, resta evidente que o Supremo Tribunal Federal decidiu não só pela constitucionalidade do recebimento das verbas sucumbenciais pelos advogados públicos, mas também, que **a percepção desses valores somados aos subsídios deve respeitar o teto constitucional, que nos caso é o subsídio dos Ministros daquela Corte Suprema.**

Ressalta-se, também, que aquela Corte Suprema, ao julgar a ADI 3854 (doc. 02), em **04 de dezembro de 2020**, pacificou o entendimento no sentido de se tratar de forma isonômica as carreiras jurídicas que exercem funções essenciais à Justiça, **afastando o subteto dos membros da magistratura estadual, no que tange ao limite remuneratório**, para fins de concretização dos objetivos do Estado Democrático de Direito, *in verbis*:

*“Ante o exposto, julgo procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade para, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida pelo Plenário na ADI 3.854, dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 37, inciso XI (com redação dada pela EC 41/2003) e § 12 (com redação dada pela EC 47/2005), da Constituição Federal, para **afastar a submissão dos membros da magistratura estadual da regra do subteto remuneratório**, e declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Resolução 13/2006 e artigo 1º, parágrafo único, da Resolução 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça.”*

Destarte, **o teto remuneratório dos Desembargadores Estaduais é o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.**

Assim, a leitura que se deve fazer da decisão proferida no Recurso Extraordinária n.º 663.696-MG é a de que **os Procuradores do Município devem se submeter ao teto remuneratório dos Desembargadores Estaduais, que por sua vez, corresponde ao subsídio dos Ministros da Corte Suprema**, à luz da ADI 3854.

De qualquer ângulo que se veja, seja de forma direta, quando julgou a ADI 6053, seja de forma indireta, quando julgou a ADI 3854, **o Supremo Tribunal Federal firma o entendimento de que o subsídio dos Ministros daquela Corte é o teto remuneratório dos Procuradores Municipais.**

Sobre esse mesmo tema – teto remuneratório de Procuradores Municipais – o Supremo Tribunal Federal, mais uma vez, agora na **ADPF 596** (doc. 03), julgada em 04 de julho de 2022, reconheceu que **o teto remuneratório a ser observado pelos Procuradores Municipais é o subsídio dos Ministros daquela Corte**, conforme explicitado na declaração de voto do Ministro Luis Roberto Barroso, *in verbis*:

*“... o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição. Como explicitado por Sua Excelência, embora não haja vedação constitucional ao pagamento de honorários a advogados públicos, **o montante recebido, somado às demais verbas remuneratórias, não deve exceder o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.** Isso porque os honorários constituem vantagem de natureza remuneratória, que retribui a atividade pública desempenhada e é recebida em razão do exercício do cargo.”*

Outrossim, a título de ilustração segue matéria veiculada no site CONJUR, sobre o julgamento da referida ADPF, com manifestação do presidente da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo (Apesp), Dr. Fabrizio Pieroni, a qual pedimos vênias para colacionar (doc. 04):

**"A decisão proferida na ADPF 596 seguiu os mesmos parâmetros das anteriores decisões do STF, conforme inúmeros precedentes citados pela própria relatora, ministra Rosa Weber. Em todas elas restou decidida a constitucionalidade do recebimento de honorários advocatícios pelos procuradores do estado, limitado ao teto constitucional de ministro do Supremo Tribunal Federal".**

Por estas razões, motivado e calcado no entendimento atualizado do Supremo Tribunal Federal é que este Município utiliza como teto remuneratório dos Procuradores Municipais, o subsídio dos Ministros daquela Corte ou em outras palavras, **o teto remuneratório dos Desembargadores Estaduais**, que, também é **o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**.

Ressalta-se, também, que o tema referente ao teto remuneratório dos Procuradores Municipais já foi objeto de procedimento instaurado pelo Ministério Público Estadual, que ao final determinou o arquivamento da apuração por entender a legalidade do ato praticado pelo Município com fundamento em outra decisão do STF, proferida na **ADPF n.º 598** (doc. 05), julgada em 21 de julho de 2021, que também se aplica ao caso, *in verbis*:

*"Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 12 DA LEI 4.708/1992 E RESOLUÇÃO CGPE 256/2012, AMBAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE CONCEDEM E DISCIPLINAM O RATEIO DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS AOS PROCURADORES DE ESTADO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO. IMPERIOSA OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. ART. 37, XI, DA CF. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – O Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento no sentido da constitucionalidade da percepção dos honorários sucumbenciais pelos membros da Advocacia Pública, os quais ostentam nítida natureza remuneratória pelos exitosos serviços prestados. Precedentes. II - A remuneração por meio de subsídio não obsta o recebimento de honorários sucumbências por advogados públicos. Precedentes. III - A soma dos honorários sucumbências e das demais verbas remuneratórias deve ser limitada ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, especialmente porque a percepção dos honorários se dá em razão do exercício do relevante cargo público exercido. Precedentes. IV - Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 12 da Lei 4.708/1992 e, por arrastamento, à Resolução 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CPGE, ambas do Estado do Espírito Santo, afirmando que a soma total das remunerações, incluindo os honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos membros da PGE/ES, deverá obedecer o teto remuneratório constitucional dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estabelecido pelo art. 37, XI, da CF. (ADPF 598, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 29-06- 2021 PUBLIC 30-06-2021) G.N*

Necessário ainda destacar, que a respeito deste assunto – teto remuneratório dos Procuradores Municipais à luz da parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal – este DCC exarou, no último dia 14 de março, o Parecer Jurídico Virtual – DCC n.º 126/2023 (doc. 06), de lavra deste subscritor, respondendo consulta formulada pela Secretaria Municipal de Administração, o qual pedimos vênias para fazer sua juntada, a fim de que possa, também, servir de elementos para elaboração da pertinente defesa.

Portanto, fica mais uma vez demonstrado que o Município vem agindo de forma legal ao observar o teto constitucional do Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao pagamento de décimo terceiro referente aos honorários advocatícios, seu pagamento está previsto no Decreto Municipal 4.671/2021 (doc. 07), o qual já teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (doc. 08).

## II.2. ITEM C.1.7.1.1 DAÇÃO EM PAGAMENTO (detalhamento às fls. 37 à 40 do relatório em anexo):

Sobre as dações em pagamento realizadas pelo Município junto a Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais, cumpre ressaltar que as mesmas foram celebradas nos **anos de 1999, 2002 e 2004, conforme Leis Municipais n.º 2.183/99, 2.409/2002 e 2.608/2004** (docs. 09/10/11), portanto, o acordo homologado diz respeito tão somente ao reconhecimento da legalidade de tais dações pela Autarquia. Assim, seguem as justificativas à cada questionamento levado ao nosso conhecimento.

### **II.2.1. Os imóveis oferecidos em pagamento não tiveram suas matrículas registradas em nome da Caixa de Assistência e Previdência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba, descumprindo a programação firmada no acordo**

No acordo judicial homologado pela 2ª Vara Cível da Comarca de Santana de Parnaíba (doc. 12), ficaram consignadas datas para que os pedidos de registro fossem levados ao Cartório de Registro de Imóveis, e assim foi feito.

Verifica-se que aqueles imóveis identificados na Cláusula 3 do aludido acordo (Matrícula n.º 220.282 - imóvel 3 A, Matrícula n.º 220.283 - imóvel 3 B, Matrícula n.º 220.284 - imóvel 3 C e Matrícula n.º 220.036 - imóvel 3 D) tiveram seus pedidos de registro protocolados no CRI dentro prazo previsto (docs. 13/14/15/16).

É certo que o Cartório de Registro de Imóveis exarou notas de devolução, a fim de que fossem juntados novos documentos, e essas providências estão sendo adotadas para fins de cumprimento das respectivas notas devolutivas.

### **II.2.2. A utilização de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para dação em pagamento de débitos do ente federativo com o RPPS é vedada pela Portaria nº 1.467/2022, artigo 18, do Ministério do Trabalho e Previdência**

Como já esclarecido acima, as preditas dações não foram celebradas na ação judicial que tramitou perante a 2ª Vara Cível desta Comarca, **mas sim, nos anos de 1999, 2002 e 2004, conforme Leis Municipais n.º 2.183/99, 2.409/2002 e 2.608/2004**, portanto, o acordo homologado diz respeito tão somente ao reconhecimento da legalidade de tais dações pela Autarquia.

Primeiramente, cumpre esclarecer que, para a análise correta da situação fática das dações, deve ser considerada a legislação vigente à época da celebração e não aquela editada posteriormente.

Nesse sentido, não podemos esquecer a previsão constante no artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sob pena de se desrespeitar o Princípio da Segurança Jurídica:

*Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.*** [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

*Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.*

(grifo nosso)

A Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, não traz qualquer referência sobre dação em pagamento de bens.

As dações em pagamento foram autorizadas pelas Leis Municipais nº 2.183/99, nº 2.409/2002 e nº 2.608/2004. Na ocasião das edições das referidas Leis, vigorava a Portaria MPAS nº 4.992 de 05/02/1999, que tratava da definição e aplicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na Lei Federal nº 9.717/98. Essa Portaria também não trazia qualquer menção sobre dação em pagamento, nem permitindo, nem vedando.

Além disso, também vigorava na época a Resolução nº 676/1999 do INSS, que **permitia** que **entes públicos realizassem dação em pagamento de bens imóveis para a quitação de débitos previdenciários junto ao INSS**[1].

Certo, então, que tais dações foram celebradas décadas antes da vigência da Portaria nº 1.467/2022, artigo 18, do Ministério do Trabalho e Previdência.

Portanto, analisando as normas vigentes quando da edição das Leis Municipais nº 2.183/99, nº 2.409/2002 e nº 2.608/2004, contata-se que **não existia qualquer impedimento** à realização de dações em pagamento de

bens imóveis para débitos previdenciários com o Regime Próprio de Previdência Social.

**II.2.3 Não foram enviados os registros de baixa da dívida (classe 2) e variação patrimonial diminutiva – custo dos imóveis (classe 3), os créditos de variação patrimonial aumentativa (classe 4) e baixa do imobilizado (classe 1), bem como a execução da despesa orçamentária, empenho, liquidação e pagamento à caixa (classe 6)**

Quanto ao presente item, entendemos que se trata de questão contábil estranha à este Departamento, que deve ser respondida pela Secretaria Municipal de Finanças.

**II.2.4. Os imóveis estão em situação temerária ou desconhecida, muitos atualmente ocupados, não sendo informado há quantos anos a ocupação se estabeleceu. Após a promulgação de lei municipal que desafetou área pública e autorizou a dação em pagamento, houve nova cessão de área, também autorizada em lei; um imóvel foi utilizado para construção de moradias populares; parte dos imóveis foi ocupada pelo sistema viário; houve utilização de imóveis por empresas, sem notícia de se tratar ou não de ocupação regular**

Cumpra salientar que a dação em pagamento segue as regras do contrato de compra e venda e, nos termos do Código Civil, cabe ao comprador as despesas referentes ao registro e escritura pública:

**Código Civil de 2002**

*Art. 490. Salvo cláusula em contrário, ficarão as despesas de escritura e registro a cargo do comprador, e a cargo do vendedor as da tradição.*

**Código Civil de 1916**

*Art. 1.129. Salvo cláusula em contrário, ficarão as despesas da escritura a cargo do comprador, e a cargo do vendedor as da tradição.*

(grifos nossos)

Desta forma, como as dações em pagamento foram feitas de comum acordo, com leis autorizativas que desafetaram os imóveis, sem qualquer óbice legal nesse sentido, o Município transferiu os bens à Autarquia, por meio das leis autorizadas e pertinentes termos de dação, tanto o é que os imóveis deixaram de integrar o patrimônio municipal.

Considerando que a própria Autarquia não tomou providências quanto ao registro das dações no Cartório Imobiliário, na ação judicial em comento, coube a análise fática e documental de todos os imóveis à Secretaria Municipal de Habitação e, posteriormente, levada a conhecimento da Autarquia, sendo certo que os prazos previstos na avença são exatamente para que os imóveis fiquem livres e desimpedidos de qualquer problema que impeça a devida destinação que a Autarquia resolva dar-lhes.

**II.2.5. As dações em pagamento foram consideradas irregulares em análise das contas anuais de 2021 da autarquia previdenciária, bem como foram consideradas irregulares em Processo Administrativo Previdenciário**

Quanto as contas da Autarquia não temos conhecimento nem competência legal para nos manifestarmos. Sobre o processo administrativo previdenciário entendemos que há um claro equívoco do Órgão Previdenciário, tendo em vista a questão temporal da realização das dações, conforme exposto acima, sendo certo que, com o reconhecimento da legalidade dos instrumentos de dação pela Autarquia Municipal, estaremos, em conjunto, buscando revogar o entendimento levado a efeito no processo administrativo previdenciário.

### **III- CONCLUSÃO**

Destarte o entendimento do TCE quanto aos honorários dos Procuradores Municipais é lançado à luz da jurisprudência desatualizada do STF, portanto, não há validade no arcabouço legal que a fundamentou.

Quanto as dações em pagamento celebrados pelo Município com a Autarquia Previdenciária Municipal, se tratam de atos consumados nos anos **de 1999, 2002 e 2004**, que tiveram sua legalidade reconhecida por meio de acordo homologado judicialmente.

Sendo o que me cabia informar, devolvo o presente expediente.

**BENEDITO ABEL DE JESUS**  
**Procurador Municipal**  
**OAB/SP n.º 147.372**

[1] Resolução INSS n.º 676/1999 - Dação de imóveis urbanos desonerados, em pagamento de débitos previdenciários.

(...)

2- Poderão valer-se da dação em pagamento os órgãos ou entidades de direito público federal, estadual ou municipal, que obtiverem prévia autorização legislativa, bem como as empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas privadas, em dificuldade financeira comprovada no seu último balanço patrimonial.



[www.santanadeparnaiba.sp.gov.br](http://www.santanadeparnaiba.sp.gov.br)



PrefeituraSantanadeParnaiba

SisGEP



assinatura  
eletrônica

Assinado eletronicamente por **Benedito Abel de Jesus**, prontuário **7379**, em 14/08/2023, às 14:52, conforme art. 5º, § 8º, inciso II da Lei Municipal 3.997/2021 e art. 12º e 13º do Decreto Municipal 4.828/2022.

Assinatura:

24GJCUsmweRtR2WUePyPAEnMqLQhRvdFXb3ChgR7oakxZUyhXNVCPDz1QeLV613RKLp7iQyHZkhpTSaL3q3Rkrz9vEsewGUur11GHu

SisGEP



assinatura  
eletrônica

Assinado eletronicamente por **Carlos Alberto Pires Bueno**, prontuário **7460**, em 14/08/2023, às 15:19, conforme art. 5º, § 8º, inciso II da Lei Municipal 3.997/2021 e art. 12º e 13º do Decreto Municipal 4.828/2022.

Assinatura:

EsykzHpKRZ7A1cMPAXBKvBkbLASpfaPLRgZtwfyHaeqXAw2Bzp2Vvwiq6hUJMssGtwQXnW4qD9CZHfxBQk2BSbGf338SXqUj6bMLW



A autenticidade deste documento pode ser verificada através do QR code ou do link:

<https://intranet.santanadeparnaiba.sp.gov.br/SisGEP-PUB/verificar/10C093C07DC8410E9DBD4BC611F436F0>