



**REVISTA**  
**PROCURADORIA**  
da Câmara Municipal de São Paulo  
**2021**

v.9 n.1 janeiro/dezembro 2021



**CÂMARA MUNICIPAL DE**  
**SÃO PAULO**





**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

# **REVISTA PROCURADORIA**

da Câmara Municipal de São Paulo

v. 9 n. 1 janeiro/dezembro 2021

São Paulo

ISSN 2316-7998

R. Proc. Câm. Mun. São Paulo	São Paulo	v. 9	n. 1	p. 1-260	jan./dez. 2021
------------------------------	-----------	------	------	----------	----------------

## Expediente

Editor	Maria Nazaré Lins Barbosa
Comissão Editorial	Camila M.C. Garcez Marins, Ieda Maria Ferreira Pires, Luciana de Fátima da Silva, Ricardo Teixeira da Silva
Apoio Técnico	Bruno Lucchetta, Paulo Henrique da Silva Lopes, Sandro Borges
Capa	Equipe de Comunicação – CCI.3
Editoração gráfica	Equipe de Comunicação – CCI.3
Revisão	Felipe Cotrim – Tikinet Edição Ltda EPP

Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo – Palácio Anchieta  
Viaduto Jacareí, 100, 12º andar, sala 1217 – Bela Vista, São Paulo – SP  
CEP 01319-900  
e-mail: [revistaprocuradoria@saopaulo.sp.leg.br](mailto:revistaprocuradoria@saopaulo.sp.leg.br)  
[www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br)

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP - SGP.32

Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo / Câmara  
Municipal de São Paulo – vol.9, n.1 (2021) – São Paulo: CMSP,  
2021-  
Anual  
ISSN 2316-7998  
1. Direito – Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 34

Thais Julia Rocha CRB-8/7880

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença  
Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

# 18ª Legislatura – 2021

## Mesa

Presidente	Milton Leite
1º Vice-Presidente	Rute Costa
2º Vice-Presidente	Atilio Francisco
1º Secretário	Juliana Cardoso
2º Secretário	Fernando Holiday
1º Suplente	George Hato
2º Suplente	Milton Ferreira
Corregedor Geral	Gilberto Nascimento Jr.

## Vereadoras e Vereadores

Adilson Amadeu	Gilson Barreto
Alessandro Guedes	Isac Felix
Alfredinho	Jair Tatto
André Santos	Janaína Lima
Antonio Donato	João Jorge
Arselino Tatto	Juliana Cardoso
Atilio Francisco	Luana Alves
Aurélio Nomura	Marcelo Messias
Camilo Cristófar	Marlon Luz
Celso Giannazi	Milton Ferreira
Cris Monteiro	Milton Leite
Daniel Annenberg	Missionário José Olímpio
Danilo do Posto de Saúde	Paulo Frange
Delegado Palumbo	Rinaldi Digilio
Dr. Sidney Cruz	Roberto Tripoli
Edir Sales	Rodrigo Goulart
Eduardo Suplicy	Rubinho Nunes
Elaine do Quilombo Periférico	Rute Costa
Eli Corrêa	Sandra Santana
Eliseu Gabriel	Sandra Tadeu
Ely Teruel	Sansão Pereira
Erika Hilton	Senival Moura
Fabio Riva	Silvia da Bancada Feminista
Faria de Sá	Sonaira Fernandes
Felipe Becari	Thammy Miranda
Fernando Holiday	Toninho Vespoli
George Hato	Xexêu Tripoli
Gilberto Nascimento Jr.	



## Sumário

Apresentação - *Milton Leite* ..... 9

Apresentação - *Maria Nazaré Lins Barbosa* ..... 11

### ARTIGOS

LGPD: A Figura do Controlador no Poder Legislativo - *Renato Takashi Igarashi*..... 15

### PARECERES

Parecer Chefia n. 0001/2021 – Mandato de vereador. Caráter individual. Fundamentos constitucionais e legais. Mandato autodenominado como “coletivo”. Adoção de nome parlamentar “coletivo”. Restrições. Questão de Ordem – *Maria Nazaré Lins Barbosa*..... 31

Parecer Chefia n. 0009/2021 – Súmula Vinculante nº 13 do STF. Decisão de Mesa n. 910/2010. Contratação de estagiário com relação de parentesco ou afinidade com servidor ocupante de cargo de livre provimento em comissão de assessoramento sem poder de chefia e incorrente relação hierárquica entre ambos. Ausência de parentesco ou afinidade entre o estagiário e o assessor sem poder de chefia ou direção e as autoridades nomeantes. Possibilidade. Nepotismo ou nepotismo cruzado inexistente. Súmula 13 do STF e decisão de Mesa nº 910/2010. Violação incorrente – *Maria Nazaré Lins Barbosa*..... 51

Parecer ASS n. 0001/2021 – Consulta à Presidência formulada pelo Coordenador do CCI sobre os mandatos coletivos – *José Luiz Levy*..... 59

Parecer ASS n. 0002/2021 – Requerimento de providências à Mesa Diretora sobre episódios de violência contra vereadora e covereadoras – *José Luiz Levy*..... 61

Parecer ASS n. 0013/2021 – COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Fato determinado. Aditamento. Ampliação de objeto. Correlação com o escopo da CPI. Viabilidade. Necessidade de aprovação pelo Colegiado da CPI e de posterior pedido da CPI, por seu presidente, ao Plenário, com apoio de 1/3 dos vereadores – *José Luiz Levy* ..... 77

Parecer ADM n. 0016/2021 - ACESSO À INFORMAÇÃO. CPI. Acesso a atas de reuniões legislativas e a informações sigilosas obtidas no âmbito de CPI. Inviabilidade de apreciação do pedido. Ausência de dados relevantes – *Cíntia Laís Corrêa Brosso*..... 89

Parecer ADM n. 0049/2021 - SERVIDOR PÚBLICO. Cargo em comissão. Diretor de Comunicação Externa. Substituição durante férias. Possibilidade. Previsão legal – *Cíntia Laís Corrêa Brosso*..... 91

Parecer ADM n. 0054/2021 - SERVIDOR PÚBLICO. Vedações do Estatuto dos Funcionários Públicos. Cargo em comissão. Aplicabilidade do Estatuto e das vedações aos ocupantes de cargos em comissão. Vedação de contratar com a Administração Pública Municipal. Ausência de vedação de contratar com a Administração Pública Estadual. Realização de palestra remunerada a ente da Administração Indireta Municipal. Ausência de finalidade lucrativa. Possibilidade, desde que haja compatibilidade de horários – *Cíntia Laís Corrêa Brosso*..... 95

Parecer ADM n. 0065/2021 - BEM PÚBLICO. Celebração de contrato de mútuo de bem público. Princípio da indisponibilidade do interesse público. Possibilidade somente para bem comum e substituível. Conveniência e oportunidade. Participação em evento. Necessidade de ato formal. Decisão de Mesa – *Cíntia Laís Corrêa Brosso*..... 101

Parecer ADM n. 0010/2021 – PRERROGATIVAS PARLAMENTARES – ACESSO A PRÉDIOS PÚBLICOS – CAPTAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE IMAGENS – Interpretação conforme a Constituição Federal – Limites ao acesso de parlamentar a prédios e documentos públicos – Exegese da separação e harmonia entre os poderes – Direito de imagem – Limites e exceções segundo a ponderação entre regras constitucionais – *Djenane Ferreira Cardoso Zanlochi*..... 103

Parecer ADM n.0003/2021 – CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SOBRE AUXÍLIO-DOENÇA PAGO PELO EMPREGADOR – Ilegalidade reconhecida pelo E. STJ em sede de Recurso Repetitivo – Decisão ainda não internalizada pela Receita Federal – Decisão vinculante apenas às partes do processo

– Precedente qualificado – Possibilidade de propositura de demanda judicial visando à liberação da tributação – Encaminhamento à Procuradoria Geral do Município. CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SOBRE SALÁRIO MATERNIDADE – Inconstitucionalidade reconhecida pelo E. STF em sede de Repercussão Geral – Decisão vinculante à Receita Federal – Possibilidade de imediato não recolhimento e de requerimento administrativo de restituição dos valores pagos anteriormente, observado o prazo prescricional – *Djenane Ferreira Cardoso Zanlochi* ..... 121

Parecer ADM n. 0062/2021 – ABONO DE PERMANÊNCIA – PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA APOSENTADORIA ESPECIAL SOB A ÉGIDE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020 – Possibilidade, a partir da data do requerimento – *Djenane Ferreira Cardoso Zanlochi*..... 139

Parecer ADM n. 0091/2021 – ACESSO AO PALÁCIO ANCHIETA – RESTRIÇÃO À PESSOA INDICADA COMO AUTOR DE OFENSAS DIRIGIDAS À SERVIDORA PÚBLICA FORA DAS DEPENDÊNCIAS DA CMSP – Inexistência de situação apta a ensejar o exercício do poder de polícia – *Djenane Ferreira Cardoso Zanlochi*..... 147

## **PEÇAS JUDICIAIS**

CONTRARRAZÕES INTERPOSTA NOS AUTOS DO RECURSO DE APELAÇÃO N. 1066026-03.2020.8.26.0053 - 2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO - Temas: a) cabimento de ação popular contra lei em tese; b) ilegitimidade do autor popular para impugnar projeto de lei; c) impossibilidade do Poder Judiciário analisar matérias *interna corporis*; d) adequação orçamentária e financeira, bem como adequação legal e constitucional de lei que atualiza subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais – *Procuradoras Ana Paula Sabadin dos Santos Talaveira Medina, Luciana de Fátima da Silva e Maria Nazaré Lins Barbosa* ..... 153

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA opostos nos autos do AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 459.689-SP (STF) - TEMA: Cabimento/conhecimento de Recurso Extraordinário interposto em ADin, subscrito por Procurador Legislativo, e não pela Mesa ou Presidente do Legislativo. - *Vereadores Eduardo Tuma, Milton Leite, Celso Jatene, Alessandro Guedes, Souza Santos e Procuradoras Andréa Rascovski Ickowicz e Maria Nazaré Lins Barbosa* ..... 177

INFORMAÇÕES PRESTADAS NOS AUTOS DO MANDADO DE SEGURANÇA nº 1012234-37.2020.8.26.0053 (TJSP) - TEMAS: 1) Decadência. Súmula 430 STF. 2) Não cabimento de Mandado de Segurança. Necessidade de dilação probatória. - *Vereador Eduardo Tuma, Procuradoras Andréa Rascovski Ickowicz e Maria Nazaré Lins Barbosa* ..... **193**

CONTRARRAZÕES AO RECURSO DE APELAÇÃO nos autos da AÇÃO POPULAR nº 1066038-17.2020.8.26.0053 (TJSP) - TEMAS: 1) Ação Popular. Litispendência. 2) Não cabimento de Ação Popular contra lei em tese. 3) Fixação de subsídios de Prefeito. - *Procuradoras Andréa Rascovski Ickowicz e Maria Nazaré Lins Barbosa* ..... **215**

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA OPOSTOS NOS AUTOS DO RE N. 981.825 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – Temas: a) necessidade de oportunizar-se a manifestação da parte adversa em Embargos de Declaração com efeito modificativo; b) cerceamento de defesa e violação ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e aos arts. 7º, 9º, 10º e 1.023, §2º, do Código de Processo Civil; c) impossibilidade de reanálise do mérito em sede de Embargos de Declaração visando a correção de suposto erro de julgamento; d) competência municipal para legislar sobre uso e ocupação do solo, abrangendo a disciplina sobre a instalação de torres de telefonia em seu território – *Procuradoras Fernanda de Pieri Mielli Franco Lima, Luciana de Fátima da Silva e Maria Nazaré Lins Barbosa* ..... **239**

## **Apresentação**

Tenho a satisfação de apresentar a Revista da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo, que reúne artigos e pareceres que orientaram a atuação da Mesa Diretora desta Casa ao longo de 2021. A Revista também inclui peças judiciais de particular relevância na defesa das prerrogativas do Poder Legislativo.

Ainda enfrentando os desafios da pandemia, a Câmara Municipal de São Paulo debateu ao longo deste ano, em amplo diálogo com a sociedade, projetos de lei de grande impacto, seja em matéria urbanística e ambiental, seja em assuntos administrativos e previdenciários. No que diz respeito à atividade de fiscalização, a Câmara Municipal de São Paulo contou em 2021, de maneira inédita, com cinco CPIs simultâneas: CPI da Pirataria (presidida pelo Nobre Vereador Camilo Cristóforo, instalada em 27.10.21); CPI da Prevent Senior (presidida pelo Nobre Vereador Antonio Donato, instalada em 7.10.2021); CPI da Violência contra Pessoas Trans e Travestis (presidida pela Nobre Vereadora Erika Hilton, instalada em 24.09.2021); CPI dos Animais (presidida pelo Nobre Vereador Felipe Becari, instalada em 02.03.2021); e a CPI dos Aplicativos (presidida pelo Nobre Vereador Adilson Amadeu, instalada em 02.03.2021).

Em todo esse importante trabalho, a Mesa da Câmara Municipal de São Paulo e todos os Vereadores puderam contar com a dedicação do corpo técnico desta Casa, comprometido e qualificado, à altura dos desafios enfrentados pelo Município. A preciosa seleção de artigos, pareceres e peças judiciais, reunida no presente volume, ilustra a seriedade e competência com que os Servidores e Procuradores desta Casa desempenham a nobre missão de servir ao público. Desejo a todos uma boa leitura!

**MILTON LEITE**

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo



## **Apresentação**

Agradeço a todos os colegas da Procuradoria pelo empenho em trazer à luz a 9ª edição da Revista da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo, com especial menção à dra. Luciana de Fátima da Silva, por sua dedicação ao Centro de Estudos Legislativos – CELEG da nossa Procuradoria, e ao Paulo Henrique da Silva Lopes, Supervisor da Unidade de Expediente. Rendo também particular homenagem aos colegas Sândor Vasconcelos e Elton Jhones Pereira, do Centro de Comunicação Institucional, pela excepcional dedicação e esmero na formatação da Revista. Agradeço, finalmente, à Escola do Parlamento, parceira no Seminário “*CPI em ação: a experiência da Câmara Municipal de São Paulo*”, que marcou o lançamento da presente edição. Graças à colaboração de todos, acreditamos poder oferecer um subsídio útil e acessível a todos os que assessoram, em especial no âmbito local, as Casas Legislativas, pilar essencial de nosso regime democrático.

**MARIA NAZARÉ LINS BARBOSA**

Procuradora Chefe da Câmara Municipal de São Paulo



# Artigos



# LGPD: A FIGURA DO CONTROLADOR NO PODER LEGISLATIVO

*Renato Takashi Igarashi<sup>1</sup>*

**Resumo:** Desde 2020, todas as pessoas precisam se adequar à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) para a realização de tratamento de dados pessoais, os quais, em tempos hodiernos, merecem proteção por decorrerem do direito ao livre desenvolvimento da personalidade. A lei, que também é aplicável aos entes públicos, define que aquele que tomar decisões referentes ao tratamento de dados é chamado de controlador. Diferentemente do Poder Executivo, em que toda a administração está orientada a um plano de ações elaborado pela sua cúpula, o Poder Legislativo tem uma configuração peculiar, pois, apesar de existir também uma cúpula que edita normas internas, essa hierarquia é relativizada em relação aos gabinetes parlamentares em decorrência das prerrogativas constitucionais ostentadas por seus titulares. A existência de microcosmos conduz a uma interpretação normativa que admita a multiplicidade de controladores num mesmo parlamento. Essa foi a via geralmente escolhida nas regulamentações da lei até o momento.

**Palavras-chave:** Dados pessoais – LGPD – Controlador – Poder Legislativo – Parlamentares – Prerrogativas.

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.709/2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e que entrou em vigor em setembro de 2020, constitui o primeiro marco regulatório sobre o tratamento de dados pessoais, causando uma série de impactos nas organizações. Uma das novidades é a segmentação de funções, atribuindo-se as decisões referentes ao tratamento de dados a uma figura denominada controlador, que, na dicção da lei, é uma pessoa natural ou jurídica. Embora a literalidade da dicção normativa sugira a existência de personalidade jurídica, essa não é a melhor interpretação, visto que existem entes despersonalizados com capacidade jurídica, como os poderes estatais.

No caso do Poder Legislativo, surge o dilema de se saber como se dará a regulamentação do tratamento de dados pessoais, visto que não se trata de um órgão

---

1. Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e especialista em Direito Municipal pela Escola Paulista de Direito (EPD) e em Direito Digital e Compliance pelo Instituto Damásio de Direito da Faculdade Ibmecc-SP.

dirigido por uma cúpula que edita normas internas uniformes. Parlamentares, por ostentarem certas prerrogativas, não podem sofrer ingerências na sua atuação, o que confere aos gabinetes por eles titularizados espaços com relativa autonomia dentro do Parlamento. A questão que se coloca, portanto, é quem será o controlador de dados tratados no âmbito do Legislativo.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, será utilizado o método dedutivo a partir da importância da LGPD nos tempos atuais e dos institutos relacionados à separação de poderes e às prerrogativas parlamentares. Outrossim, se recorrerá, ao final, à comparação entre as diferentes regulamentações feitas pelos parlamentos sobre a matéria.

## 2. A PRIVACIDADE E A PROTEÇÃO DE DADOS

É corriqueira a associação do nascedouro da privacidade ao “direito de ser deixado só” (*right to be let alone*), concebida por Louis Brandeis e Samuel Warren, em 1890. Entretanto, essa noção representa apenas uma etapa da evolução, que remonta à desagregação da organização feudal, quando o fim das relações sociais entre os estratos superiores e inferiores e o isolamento, que era privilégio de pouquíssimos eleitos ou daqueles que viviam distantes da comunidade, assume a condição de privilégio da classe burguesa, capaz de reproduzir, no ambiente urbano, condições que satisfaziam a sua intimidade. Somente quem possuía condições materiais poderia desfrutá-la. A privacidade, portanto, não era um conceito que expressava as exigências uniformemente difundidas na coletividade. Como explica Stefano Rodotà,<sup>2</sup> “não é por acaso que seus instrumentos jurídicos de tutela foram predominantemente modelados com base naquele característico do direito burguês por excelência, a propriedade”.

Entretanto, à medida que crescia a quantidade de informações pessoais coletadas por instituições públicas e privadas, seja para desenvolvimento de programas sociais ou de estratégias empresariais, mais a privacidade perdia o caráter aristocrático e elitista, deixando de ser um instrumento de consolidação de privilégios de um grupo para servir de reação contra autoritarismo e política de discriminações. O interesse passava a atingir classes operárias também, de modo que não se tratava mais de um tema situado no quadro individualista. “De discurso fechado nas fronteiras de uma classe, a privacidade se projeta sobre a coletividade”, arremata o autor italiano.<sup>3</sup>

A preocupação com a coleta de dados pessoais, seu uso e compartilhamento acentuou-se com o rápido desenvolvimento e difusão da tecnologia da informação e comunicação. Não se poderia mais tratar a privacidade com a ideia de intimidade.

---

2. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 27.

3. *Ibidem*, p. 28-32.

Era necessário encará-la sob viés de autodeterminação informativa. Enquanto alguns países editaram leis sobre a matéria, das quais se destacam o General Data Protection Regulation (GDPR), de 2016, da União Europeia, o segundo diploma legislativo do bloco europeu, que sucedeu o de 1995, a abordagem brasileira era inadequadamente feita a partir da noção de intimidade prevista no art. 5º, X e XII, da Constituição Federal. O que Rodotà alertava antes ganhou corpo no Brasil somente com a gestação da LGPD. Como explica Ingo Wolfgang Sarlet:<sup>4</sup>

Contudo, possivelmente – como já demonstrado –, o fundamento constitucional direto mais próximo de um direito fundamental à proteção de dados seja mesmo o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, o qual também assume a condição de uma cláusula geral de proteção de todas as dimensões da personalidade humana, que, de acordo com tradição jurídica já consolidada no direito constitucional estrangeiro e no direito internacional (universal e regional) dos direitos humanos, inclui o direito à livre disposição sobre os dados pessoais, o assim designado e igualmente já apresentado e comentado direito à autodeterminação informativa.

Nesse sentido, em decisão histórica comparável à do Tribunal Constitucional alemão, de 1983, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2020, ao suspender a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, que dispõe sobre compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de serviço telefônico fixo comutado e de serviço móvel pessoal com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para fins de suporte à produção estatística oficial durante a pandemia da covid-19, reconheceu o direito fundamental à proteção de dados como autônomo e de âmbito distinto ao do direito à privacidade. Considerou-se que qualquer dado que leve à identificação de uma pessoa pode ser utilizado para a formação de perfis informacionais que serão usados por empresas e pelo Estado, razão pela qual merece proteção constitucional.<sup>5</sup>

Embora estivesse contemplada em diplomas legais setoriais, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), a proteção de dados foi elevada a um novo patamar com a edição da LGPD, que é o primeiro marco legal no ordenamento jurídico brasileiro e que estabelece uma série de mecanismos a serem adotados por “pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da

4. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: DONEDA, Danilo, et. al. (Coord.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 36.

5. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Medida Cautelar de Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387/DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relatora: Ministra Rosa Weber, 7 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344949214&ext=.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

personalidade da pessoa natural” (art. 1º). Para tanto, a lei oferece um instrumental a todos aqueles que vierem a realizar tratamento de dados pessoais. Nas palavras de Danilo César Maganhoto Doneda:<sup>6</sup>

A proteção dos dados pessoais, ainda que fundamentada pelo preceito constitucional, deve se valer de uma estratégia integrada em que são utilizados diversos instrumentos de tutela, que compõem uma série de manifestações específicas em diversas áreas. A maleabilidade e facilidade de adaptação a novos cenários e à inovação suscitados pela ação da tecnologia é uma característica de instrumentos regulatórios mais “soft”, como normas deontológicas, códigos de autorregulação e outros, das quais o direito deve se utilizar, especialmente quando os instrumentos tradicionais ao seu alcance podem se demonstrar demasiado lentos ou desproporcionais para uma tutela eficaz.

Alterar o cenário de crescente anomia, em que dados pessoais são coletados, utilizados e compartilhados indiscriminadamente, quase sempre sem conhecimento de seus titulares, constitui o grande desafio da LGPD. Na sistemática legal, o tratamento de dados será protagonizado basicamente por três atores: o controlador, o operador e o encarregado.

### **3. OS AGENTES DE TRATAMENTO: O CONTROLADOR**

Para compreender as nuances que envolvem o Poder Legislativo, é necessário, primeiramente, interpretar as seguintes definições dadas pela LGPD:

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

VI – controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

VII – operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;

VIII – encarregado: pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

---

6. *Da privacidade à proteção de dados*: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados [recurso eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

O encarregado é a figura equivalente ao Data Protection Officer (DPO) do GDPR, termo usual no Brasil, que é o profissional encarregado de prestar contas sobre a atividade da entidade em que se encontra filiado perante a ANPD e que concentrará as requisições realizadas pelo titular de dados, analisará a pertinência dos pedidos, instruirá os funcionários sobre como proceder e garantirá o respeito a ritos e prazos previstos na lei, assumindo uma postura proativa.<sup>7</sup> O encarregado pode ser tanto pessoa natural quanto pessoa jurídica, além de empresa especializada nessa atividade (DPO *as-a-service*).

O operador e o controlador, por sua vez, formam uma categoria distinta do encarregado, denominada agentes de tratamento. Ambos podem ser pessoas naturais, como um advogado e seu contador, ou pessoas jurídicas, como uma sociedade de advogados e uma empresa de contabilidade por ela contratada. A dicção legal é aberta, pois se limita a definir o controlador como a pessoa que toma decisões referentes ao tratamento de dados pessoais e operador como quem realiza o tratamento em nome do controlador. O GDPR é mais claro ao definir controlador como aquele que “*determines the purposes and means of the processing of personal data*” (art. 4º, item 7) e, sendo a lei que inspirou a LGPD, naturalmente é razoável supor que “decisões referentes ao tratamento de dados pessoais” somente podem se referir a finalidades e meios de tratamento de dados pessoais. Se uma sociedade de advogados contratar uma empresa de contabilidade para apurar honorários advocatícios devidos por cada cliente, ela não poderá utilizar dados pessoais dos mesmos clientes para envio de spam, por exemplo.

Aos agentes de tratamento é prevista uma série de responsabilidades, como o registro de toda a atividade de tratamento de dados pessoais, indicando quais os tipos de dados serão coletados, a base legal, as suas finalidades, o tempo de retenção, as práticas de segurança de informação. A LGPD também estabelece que eles devem adotar medidas de segurança, capazes de proteger os dados pessoais e reportar à ANPD e aos titulares todo incidente envolvendo o tratamento de dados que possam vir a acarretar risco ou danos aos titulares. Ademais, caso venham a causar dano patrimonial, moral, individual ou coletivo a terceiros, em violação à legislação de proteção de dados pessoais e em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, são obrigados a repará-lo.

No caso do controlador, a LGPD estabelece obrigações específicas. Assim, é seu dever a elaboração do relatório de impacto à privacidade, que contém a descrição dos processos de tratamento de dados que podem gerar riscos aos direitos dos titulares, bem como às medidas adotadas de mitigação deles. Cabe-lhe também o ônus da prova de que o consentimento foi obtido em conformidade com a lei. Findo o prazo do tratamento dos dados, é sua obrigação verificar a eliminação de dados

---

7. FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato; ABÍLIO, Vivianne da Silveira. Compliance de dados pessoais. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coord.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 709.

personais, ressalvados os casos de cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador, estudo por órgão de pesquisa, transferência a terceiro – respeitados os requisitos de tratamento – e uso exclusivo do controlador, desde que anonimizados os dados.

Como mencionado anteriormente, o controlador poderá ser pessoa natural ou jurídica. Tratando-se de Administração Pública, a dicção do art. 5º, VI, exige uma interpretação mais flexível, pois, como se sabe, quem ostenta personalidade jurídica são os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e as respectivas entidades da Administração Pública indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). No caso da Administração Pública direta, embora se saiba que órgãos não são pessoas jurídicas, reconhece-se autonomia dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um mesmo ente federativo, possuindo capacidade jurídica e aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações. Na lição de Leonardo Carneiro da Cunha:<sup>8</sup>

Na verdade, a falta de personalidade jurídica não conduz, necessariamente, à ausência de capacidade. Embora se afirme que a capacidade seja um elemento da personalidade, nem sempre que haja capacidade deve existir, necessariamente, personalidade. Em algumas hipóteses, o legislador entende desnecessário atribuir personalidade a alguns entes, mas lhes assegura capacidade jurídica e processual. Tais entes não são pessoas, mas são sujeitos de direito, podendo ser titulares de poderes, deveres, ônus e faculdades de índole material ou processual.

Daí se infere que há sujeitos de direito que não são pessoas, mas se lhes atribui capacidade jurídica. Isso poderia causar a impressão de que haveria “pesos” ou “graus” de personalidade. O que se percebe, entretanto, é que a personalidade jurídica não sofre variações: ou o sujeito a tem ou não a tem; ou ele é ou não é pessoa. De igual modo, não há meia capacidade. Não se pode dizer que o sujeito tenha capacidade para determinados atos, não a detendo para outros. Ou se tem, ou não se tem capacidade jurídica. Ora, é inegável que a Assembleia Legislativa ou a Câmara Municipal detêm capacidade jurídica. A elas o sistema confere aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações, titularizado poderes, deveres, direitos, ônus e faculdades, além de posições jurídicas em relações de direito material e de direito processual. Com efeito, tais entes podem, por exemplo, impetrar mandado de segurança para resguardo de prerrogativas institucionais, podendo, ademais, realizar concurso público para preenchimento de vagas em seus quadros funcionais, além de poder – e dever – realizar licitações para a aquisição de bens e serviços.

Enfim, a Assembleia Legislativa e a Câmara Municipal detêm capacidade

---

8. *A Fazenda Pública em juízo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 18-19.

jurídica, não se pode dizer que é limitada àqueles atos acima mencionados. Se se tem capacidade jurídica, não se pode limitá-la. Tendo capacidade jurídica, tais órgãos legislativos são sujeitos de direito, valendo dizer que ostentam a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações, de sorte que podem ser parte em juízo, figurando como autores ou réus em processos judiciais.

Logo, não seria razoável supor que o ente federativo fosse, sozinho, controlador do tratamento de dados realizados no âmbito de todos os Poderes. Pense-se numa máquina administrativa gigantesca, como a União, que tem órgãos espalhados por todo o território nacional, notadamente do Executivo e Judiciário. Se cada Poder tem a aptidão de figurar em polos ativos ou passivos de ações judiciais, não há impedimento para que possa constituir controlador, o que, de resto, apenas racionaliza o tratamento de dados e beneficia titulares, cumprindo os objetivos da lei com maior eficiência.

Entretanto, atribuir a cada Poder o papel de único controlador ainda é insuficiente, não só em razão do tamanho da estrutura administrativa. No caso do Poder Legislativo, existe uma peculiaridade reconhecida constitucionalmente que requer uma interpretação cautelosa da LGPD, o que se comentará a seguir.

#### 4. O CONTROLADOR E A AUTONOMIA PARLAMENTAR

A organização do poder político é tema sobre o qual filósofos e pensadores se debruçam desde a Antiguidade a fim de idealizar uma fórmula que melhor promovesse o equilíbrio. Aristóteles já identificava três funções distintas exercidas pelo poder soberano, quais seja, administrar, legislar e julgar. Todavia, foi entre os séculos XVII e XVIII, no período em que o monarca detinha o poder absoluto, em que surgiram as ideias de reformação das instituições políticas para fazer frente aos desmandos do absolutismo, como as de Montesquieu, que, em *De l'Esprit des lois*, identificou a conexão das três principais funções estatais a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si, hoje denominados Executivo, Legislativo e Judiciário. Um sistema de freios e contrapesos, na visão do teórico francês, é necessário para garantir liberdade política, que só existiria nos chamados governos moderados.<sup>9</sup>

A função típica do Poder Legislativo consiste na produção de normas jurídicas primárias, que instituem direitos e criam obrigações. Um papel de tamanha importância para a sociedade só pode ser a ela atribuído, o que, salvo situações

---

9. "Para formar um governo moderado, cumpre combinar os poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar, por assim dizer, lastro a um para que possa resistir a outro; é uma obra-prima de legislação, que o acaso faz raramente e raramente é deixada à prudência fazer" (MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2014. p. 121).

excepcionais e específicas, ocorre indiretamente, quer dizer, o poder político é exercido por meio de representantes eleitos pelo povo. De forma geral, esses agentes políticos são representantes da própria sociedade, cuja pluralidade justifica a adoção do sistema proporcional de eleição. É o que se passa com a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas dos Estados, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais. A única exceção é o Senado Federal, cujos membros são eleitos pelo sistema majoritário porque representam não a sociedade, mas os Estados membros da Federação.

A liberdade de atuação do parlamentar é condição necessária para a independência do Poder Legislativo e a concretização do princípio da separação de Poderes. Para tanto, a Constituição Federal traça um conjunto de normas que instituem prerrogativas e proibições. Algumas dessas prerrogativas são chamadas de imunidade, pois tornam o parlamentar excluído da incidência de certas normas, seja insuscetível de punição por certos fatos, seja livre de constrangimentos do processo penal. Conforme Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco,<sup>10</sup> ela “não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo”.

Justamente por isso, a configuração de um parlamento é diferente. Como ensina Pedro Lenza,<sup>11</sup> a tripartição de poderes não é adotada de forma rígida, mas de forma abrandada, posto que admitida a interpenetração de Poderes. Assim, o Legislativo, por exemplo, além de exercer uma função típica, inerente à sua natureza, exerce, também, uma função atípica de natureza executiva e outra função atípica de natureza jurisdicional. Como órgão público, existe uma cúpula – o presidente e a mesa – que exerce sua direção, bem como unidades administrativas que prestam apoio técnico às atividades parlamentares, numa estrutura hierarquizada.

Essa hierarquia, no entanto, é relativizada na relação entre mesa e gabinetes parlamentares (e, por equivalência, o colégio de líderes, as frentes parlamentares, as lideranças partidárias e figuras semelhantes dirigidas por parlamentares). Ao contrário do que ocorre no Executivo, em que o seu chefe é escolhido pelo povo por um programa de governo que orienta a atuação de todos os agentes políticos por ele nomeados, no Legislativo, seus membros têm ideologias político-partidárias distintas e atuações independentes, visto que são eleitos pelo sistema proporcional e que, portanto, são o espelho de uma sociedade plural. A semelhança, quando muito, pode ser feita apenas com gabinetes individualmente, cabendo a cada parlamentar escolher sua própria equipe para o desempenho de suas atividades. Na relação entre mesa e gabinetes, contudo, salvo em questões estritamente administrativas e atinentes ao funcionamento da casa legislativa, não há que se falar propriamente de uma hierarquia, sob pena de interferência indevida do exercício do mandato.

---

10. *Curso de direito constitucional*. 16. ed., São Paulo: Saraiva, 2021. p. 1069.

11. *Direito constitucional esquematizado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 574-575.

Para a compreensão do tema, vale mencionar que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar a legalidade da busca e apreensão autorizada por juízo de primeira instância nas dependências do Senado Federal, rechaçou, na Reclamação 25.537, a existência de um “foro privilegiado de local”, devendo se observar a regra de prerrogativa de foro quando o alvo da medida cautelar for alguém que ostente essa condição. O ministro Alexandre de Moraes, apesar de seguir o voto do relator ministro Edson Fachin, entendeu que, se houver necessidade de busca e apreensão no interior da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a autorização é de competência do STF, já que a gestão da casa legislativa e do gabinete invariavelmente é de responsabilidade de um parlamentar.

Não há dúvidas de que a ordem judicial visava a substituir eventual dissenso ou oposição do Presidente da Casa Legislativa, a quem compete sua administração, bem como a gestão, posse e guarda final dos documentos, móveis, utensílios, inclusive computadores e arquivos, ao ingresso da Polícia e do Ministério Público ao interior do Congresso Nacional, para realização de busca e apreensão; e, no caso do gabinete e do apartamento funcional, a substituição do dissenso da parlamentar federal.

Ora, se o destinatário final da ordem foi o Chefe do Poder Legislativo ou o próprio parlamentar (nas hipóteses de gabinetes pessoais e apartamentos funcionais) – cuja livre manifestação de vontade poderia evitar a necessidade de mandado judicial – o Juiz Natural para expedir-la, igualmente sem qualquer dúvida, somente poderia ser o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.<sup>12</sup>

Embora a jurisprudência predominante no STF é no sentido de que medidas cautelares penais nas dependências do Congresso Nacional sejam submetidas ao crivo do STF apenas quando tenham como alvo parlamentares federais, importa para o presente trabalho destacar que existe o reconhecimento de que gabinetes não são meras unidades administrativas do parlamento, mas verdadeiros microcosmos, chefiados por seus respectivos parlamentares e compostos por servidores de sua exclusiva confiança.

A garantia conferida pelo constituinte à livre atuação parlamentar consolida o regime democrático, sendo o Poder Legislativo um órgão não de subserviência ao Poder Executivo, mas necessário num sistema de freios e contrapesos. Todavia, as atividades exercidas em decorrência da mesma livre atuação parlamentar implica coleta de uma série de dados pessoais, que, como ressaltado antes, não era objeto de preocupação pelo legislador brasileiro até pouco tempo atrás. Por outro lado, existe um órgão, do qual fazem parte esses agentes, que tem autonomia mais do que

---

12. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Reclamação 25.537/DF. Reclamante: Antonio Tavares dos Santos Neto. Reclamado: Juiz Federal da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin, 26 de junho de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342597456&text=.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

suficiente para coletar dados pessoais; o que faz irromper uma dúvida: Quem é o controlador no Poder Legislativo?

É inerente ao exercício do mandato, por exemplo, estabelecer contato com cidadãos, empresas, associações e o terceiro setor para ouvir variadas demandas da sociedade, seja em seu próprio gabinete, seja fora da sede do Legislativo. Na atividade fiscalizatória dos atos do Poder Executivo, também são realizadas diversas ações, como avaliação da execução e eficácia de políticas públicas, controle da aplicação de recursos públicos, entre outras. Segundo Rodrigo Pugliesi Lara,<sup>13</sup> “nessas hipóteses, todo o processo de manipulação de dados pessoais, desde a coleta até a eventual destruição, é realizado pelo próprio parlamentar ou integrantes de seu gabinete, sem a interferência da Casa Legislativa”.

Se gabinetes parlamentares são locais com gestão própria, com relativa autonomia em relação à cúpula do parlamento, a única conclusão a que se chega é a qualificação de cada gabinete como controlador. Ou seja, no Poder Legislativo, impõe-se a necessidade de múltiplos controladores, conforme a tese defendida por Lara.<sup>14</sup>

## 5. A MULTIPLICIDADE DE CONTROLADORES

A Câmara Municipal de São Paulo optou pela via da multiplicidade de controladores. Ao regulamentar a aplicação da LGPD no âmbito da casa legislativa, ao Ato nº 1.510, de 19 de maio de 2021, excluiu do âmbito de incidência da regulamentação o seguinte:

Art. 1º [...]

§ 3º Este Ato não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizados pelos gabinetes dos membros da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, por gabinetes de Vereadores, das Lideranças de Governo, de Representações Partidárias e por quaisquer unidades cuja chefia seja exercida por parlamentares, quando o tratamento não utilizar sistemas institucionais da Câmara Municipal de São Paulo, caso em que caberá ao parlamentar responsável realizar o tratamento dos dados pessoais recebidos pelo gabinete ou unidade sob sua chefia, observados os termos da Lei Federal nº 13.709, de 2018.

Com a expressa ressalva do ato normativo, reconheceu-se a autonomia de gabinetes, prestigiando-se as prerrogativas parlamentares. É oportuno salientar, contudo, que os vereadores não são imunes à incidência da lei, e nem é essa a pretensão da

---

13. A LGPD no Poder Legislativo e a multiplicidade de controladores. *ConJur*, 8 fev. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-08/lara-lgpd-legislativo-multiplicidade-controladores/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

14. *Ibidem*.

edilidade paulistana. O que lhes foi conferido foi a liberdade de fazer suas próprias regulamentações, aplicáveis apenas aos seus gabinetes.

A maioria dos parlamentos, porém, ainda não regulamentou a aplicação da LGPD. Alguns apenas designaram encarregado, enquanto outros instituíram grupos de adequação à lei. Entre aqueles que, como a edilidade paulistana, possuem já regulamentação própria, a mesma solução foi adotada, como as Câmaras Municipais de São José/SC (Resolução nº 641, de 21 de junho de 2021) e Juiz de Fora/MG (Ato nº 321, de 3 de agosto de 2021). Exceção observada foi a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (Deliberação nº 2.766, de 10 de maio de 2021), que incluiu gabinetes no âmbito de incidência.

Previsão semelhante à da Câmara Municipal de São Paulo já existia na Câmara dos Deputados, cujo Ato da Mesa nº 152, de 16 de dezembro de 2020, dispõe:

Art. 1º [...]

§ 2º Este Ato não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizados por gabinetes parlamentares, lideranças partidárias e frentes parlamentares, quando o tratamento não utilizar sistemas institucionais da Câmara dos Deputados.

A diferença nesse caso é que a liberdade de cada parlamentar regulamentar a aplicação da LGPD em seu gabinete é menos ampla, posto que condicionada à não utilização de sistemas institucionais, que constituem instrumento de tratamento de dados da casa legislativa.

O Senado Federal, por sua vez, regulamentou a questão de forma curiosa. De acordo com o Ato do Presidente nº 10, de 4 de dezembro de 2020:

Art. 3º Este Ato não se aplica às atividades de tratamento de dados pessoais: I - realizadas por gabinetes parlamentares, por lideranças partidárias, por frentes parlamentares e por quaisquer unidades cuja chefia seja exercida por parlamentares, quando relacionadas ao desempenho do mandato eletivo e protegidas constitucionalmente nos termos do art. 53, caput e § 6º, da Constituição Federal;

[...]

Art. 4º O tratamento de dados pessoais pelo Senado Federal será realizado nas seguintes hipóteses:

[...]

V - mediante a celebração de termo de opção pelo Senador titular de gabinete parlamentar, liderança partidária, frente parlamentar ou unidade sob sua chefia, observados o inciso I do art. 3º e o art. 19 deste Ato;

[...]

Art. 19 Os gabinetes parlamentares, as lideranças partidárias, as frentes parlamentares e as unidades cuja chefia seja exercida por parlamentares, na

condição de controladores, poderão designar o Senado Federal como operador do tratamento dos dados pessoais sob sua responsabilidade mediante celebração do termo de opção previsto no inciso V do art. 4º deste Ato.

§ 1º Os Senadores são invioláveis por quaisquer atividades de tratamento de dados pessoais executadas no âmbito de seus gabinetes, relacionadas ao exercício do mandato parlamentar e ao sigilo da fonte, nos termos do art. 53, caput e § 6º, da Constituição Federal.

§ 2º O termo de opção previsto no caput deste artigo será celebrado no ato da investidura do cargo ou a qualquer momento a partir da manifestação de interesse junto à Diretoria-Geral.

§ 3º Celebrado o termo de opção, o Senado Federal indicará o encarregado responsável pela comunicação entre os entes previstos no caput deste artigo, os titulares dos dados pessoais e a ANPD, nos termos dos Arts. 22 e 23 deste Ato.

Além de dispor sobre a multiplicidade de controladores, reconhecendo autonomia de gabinetes parlamentares, o ato normativo do Senado Federal lhes faculta a acordar com a casa legislativa para que ela arrogue para si o papel de operador do tratamento de dados pessoais. Trata-se de solução que combina o respeito a prerrogativas parlamentares com a tentativa de uniformização de procedimentos nessa matéria.

Diferenças à parte, o traço comum das regulamentações realizadas pelo Poder Legislativo consiste em excluir gabinetes, que ficam livres em regulamentar da forma que entender mais conveniente, dentro dos limites fixados pela LGPD.

## 6. CONCLUSÕES

No presente trabalho, buscou-se destrinchar a questão do controlador no Poder Legislativo a partir das linhas mestras em tema de proteção de dados pessoais, bem como das prerrogativas de parlamentares decorrentes do princípio da separação de poderes.

A preocupação com a coleta de dados pessoais, seu uso e compartilhamento, se acentuou com o rápido desenvolvimento e difusão da tecnologia da informação e comunicação, o que, inexoravelmente, fez com que a proteção de dados pessoais passasse a merecer uma tutela jurídica específica. Embora tardiamente, o advento da LGPD é um marco na legislação brasileira, que pode impulsionar uma mudança de cultura organizacional, inclusive nos entes públicos.

Dentre os atores que protagonizam o tratamento de dados pessoais, existe a figura do controlador, que, na dicção legal, é a “pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de

dados pessoais”. Entretanto, impõe-se reconhecer que, sem embargo da carência de personalidade jurídica, cada poder estatal pode assumir a condição de controlador, dada a sua capacidade de adquirir direitos e contrair obrigações. É possível uma interpretação ainda mais flexível, visto que, mesmo direcionando a ótica sobre um determinado Poder, a estrutura administrativa continuará com enormes dimensões.

Em se tratando de Poder Legislativo, há uma razão particular, pois são seus membros, por força da Constituição Federal, quem detêm prerrogativas que relativizam uma estrutura administrativa hierarquizada que cada parlamento, enquanto órgão público, tem. Em outros termos, é imprescindível a preservação do espaço de cada parlamentar – traduzido em gabinetes parlamentares – para uma atuação independente, sem interferências indevidas, inclusive da cúpula da casa legislativa, pois se cuida de local que reúne os representantes da sociedade, que, por ser plural, naturalmente têm diferentes ideologias político-partidárias.

Desta forma, demonstrou-se a necessidade de reconhecimento de multiplicidade de controladores no Poder Legislativo, permitindo-se que cada gabinete possa elaborar sua própria regulamentação da LGPD. Essa foi a solução encontrada por casas legislativas que já regulamentaram a lei internamente, revelando ser uma tendência a ser adotada em todo o território nacional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Medida Cautelar de Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387/DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relatora: Ministra Rosa Weber, 7 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344949214&ext=.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Reclamação 25.537/DF. Reclamante: Antonio Tavares dos Santos Neto. Reclamado: Juiz Federal da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin, 26 de junho de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342597456&ext=.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DONEDA, Danilo César Maganhoto. *Da privacidade à proteção de dados: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados [recurso eletrônico]*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato; ABÍLIO, Vivianne da Silveira. Compliance de dados pessoais. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coord.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019, p. 677-715.

LARA, Rodrigo Pugliesi. A LGPD no Poder Legislativo e a multiplicidade de controladores. *ConJur*, 8 fev. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-08/lara-lgpd-legislativo-multiplicidade-controladores/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2014.

RODOTÀ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: DONEDA, Danilo, et al. (Coord.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 21-59.

# Pareceres



# Parecer Chefia nº 0001/2021

TID 19126921

**Interessado:** Gabinete da Presidência da Câmara Municipal.

**Assunto:** Questionamentos relativos ao exercício de mandatos eletivos coletivos.

**Ementa:** Mandato de vereador. Caráter individual. Fundamentos constitucionais e legais. Mandato autodenominado como “coletivo”. Adoção de nome parlamentar “coletivo”. Restrições. Questão de Ordem.

À Presidência

Exmo. sr. presidente

O nobre vereador Rubinho Nunes requer esclarecimentos sobre “como se dão os chamados ‘mandatos coletivos’ no âmbito desta Casa de Leis, uma vez que tal modelo não é previsto em lei e/ou qualquer resolução desta Casa.” Aduz, nesse sentido, os seguintes dispositivos constitucionais e legais:

- a) Art. 14 da Constituição Federal, segundo o qual as condições de elegibilidade são relativas à pessoa do candidato;
  - b) Lei Complementar nº 64, de 1990, que trata de causas de impedimento de candidatura individual;
  - c) Arts. 9º e 12º Lei nº 9.504, de 1997, a “Lei das eleições”, que dispõe sobre candidaturas individuais;
  - d) Art. 24 da Resolução TSE nº 23.609/19, que, ao dispor sobre o Requerimento de Registro de Candidatura, não prevê registro de candidatura coletiva.
- Sob tais premissas, indaga:

1. Tendo em vista que o Regimento Interno determina que “cada vereador, de pé, a ratificará dizendo: “Assim o prometo” (artigo 3º, § 2º); e que os integrantes dos denominados “mandatos coletivos” prestaram compromisso conjuntamente, esse compromisso coletivo poderá considerado válido?
2. Tendo em vista que o mandato eletivo deve ser cumprido por uma pessoa individualmente, caso o compromisso coletivo seja considerado válido, de qual integrante efetivamente o será?
3. Qual membro da chamada “bancada coletiva” terá poderes para assinar

os documentos oficiais?

4. Qual membro da chamada “bancada coletiva” receberá o subsídio de vereador?

5. De qual membro da chamada “bancada coletiva” serão cobrados os deveres de vereador?

6. De qual membro se tomará o voto em Plenário?

7. Considerando que apenas um membro do denominado mandato coletivo terá poderes para atuar como vereador, mas que todos se denominam covereadores, os demais membros poderão assumir cargos em comissão do mandato coletivo?

8. Sendo o mandato de vereador personalíssimo pela essência da norma, a manutenção de figuras nominativas coletivas configura violação à legislação pátria e/ou ao Regimento Interno?

9. A utilização de pseudônimos, como “mandato coletivo” ou “bancada coletiva”, configura sustentáculo para a subversão dos deveres do vereador, bem como da obrigação de transparência e publicidade dos atos do mandatário para com a sociedade?

A questão fulcral do requerimento em exame e indagações nele contidas diz respeito à **possibilidade ou não de um mandato parlamentar ser exercido coletivamente**.

Passemos, pois, à análise da matéria. Para maior clareza, apontaremos no Item I os fundamentos constitucionais e legais que permitem afirmar o caráter individual do mandato parlamentar. No item II, indicaremos os aspectos legais implicados no registro de “nome coletivo” para uma candidatura, o qual compete à Justiça Eleitoral deferir ou não. No item III, teceremos breves considerações sobre os critérios pertinentes à adoção do “nome parlamentar”, como é praxe nas Casas Legislativas. Com tais pressupostos, responderemos sinteticamente aos quesitos formulados.

## I. O MANDATO DE VEREADOR E SEU CARÁTER INDIVIDUAL

Os direitos políticos do cidadão incluem o direito ao voto e o direito a ser votado. Ambos, no sistema político-eleitoral brasileiro, são titularizados por indivíduos. Dispõe o art. 14 da Constituição Federal:

Art. 14. A soberania popular será exercida **pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos**, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

- I – obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
- II – facultativos para:
  - a) os analfabetos;
  - b) os maiores de setenta anos;
  - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Na mesma esteira, o Código Eleitoral – Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 – estabelece no art. 42 regras precisas sobre o alistamento eleitoral mediante a inscrição individual:

Art. 42. O alistamento se faz mediante **a qualificação e inscrição do eleitor**. Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.

O **direito a ser votado** tem, do mesmo modo, **caráter patentemente individual**, como disposto no art.14 § 3º da Constituição Federal:

Art. 14. [...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I – a nacionalidade brasileira;
- II – o pleno exercício dos direitos políticos;
- III – o alistamento eleitoral;
- IV – o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V – a filiação partidária;
- VI – a idade mínima de:
  - a) trinta e cinco anos para presidente e vice-presidente da República e senador;
  - b) trinta anos para governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal;
  - c) vinte e um anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz;
  - d) dezoito anos para vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

A Lei das Eleições – Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997 –, ao dispor sobre as convenções para a escolha de Candidatos, exige que, para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo (art. 9º). Ao indicar a documentação requerida para o registro das candidaturas, incluir informações e comprovantes de caráter estritamente individuais (art. 11). A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que dispõe sobre casos de

inelegibilidade, dispõe no art. 1º as situações de inelegibilidade, pontuando exclusivamente atributos individuais.

A propósito do **caráter individual atinente às condições de elegibilidade**, bem como a **causas de inelegibilidade**, mencione-se trecho de ementa em julgado do Supremo Tribunal Federal (ADI 4.578-DF, rel. min. Luiz Fux, Pleno, m.v., j. 16.02.2012):

**1. A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral**, razão pela qual a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula *rebus sic stantibus*) anteriormente ao pleito em oposição ao diploma legal retromencionado; subjaz a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito).

[...]

**11. A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer**, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (*ius honorum*), mas também ao direito de voto (*ius suffragii*). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos.

Nesse passo, anote-se que o *procedimento eleitoral* é necessariamente mediado pelos partidos políticos. Anota José Afonso da Silva:<sup>1</sup>

O procedimento eleitoral há que começar pela apresentação de candidaturas ao eleitorado, o que compreende os atos e operações de designação de candidatos em cada partido, do seu registro no órgão da Justiça Eleitoral competente e da propaganda eleitoral que se destina a tornar conhecidos o pensamento, o programa e os objetivos do candidato.

Destaque-se ainda que a Constituição Federal (art. 45) adotou o *sistema proporcional* para a eleição dos deputados federais, aplicado, por simetria, aos vereadores. José Afonso da Silva assevera que o sistema proporcional – no ordenamento brasileiro – é a mesma coisa que sistema de representação proporcional. Em suas palavras:

---

1. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 378.

Pode surgir a indagação quanto a saber se o sistema proporcional é a mesma coisa que sistema de representação proporcional. Achamos que sim, até porque a Constituição menciona a representação proporcional em relação à representação partidária em outro dispositivo (art. 58 §§ 1º e 4º) [...]. Por ele [sistema de representação proporcional], pretende-se que **a representação, em determinado território (circunscrição), se distribua em proporção de correntes ideológicas ou de interesse integrada nos partidos concorrentes.**<sup>2</sup>

Mônica Herman Salem Caggiano<sup>3</sup> assim se refere ao sistema proporcional:

O núcleo central do seu mecanismo reside, essencialmente, em **assegurar a cada uma das agremiações partidárias uma representação**, se não matematicamente, ao menos, sensivelmente **proporcional a sua real importância no contexto político.**

Em tal arcabouço, a legislação eleitoral estabelece os cálculos aritméticos a serem feitos para determinar o número de cadeiras de cada partido, e os candidatos mais votados, em cada legenda, serão os eleitos. Na singela síntese de José Afonso da Silva,<sup>4</sup> a eleição **“não passa de um concurso de vontades juridicamente qualificadas visando operar a designação de um titular de mandato eletivo”**.

O titular do mandato eletivo é, pois, a pessoa individual que, havendo cumprido as condições e os requisitos de elegibilidade, tenha recebido votação suficiente para ser eleita, de acordo com os critérios constitucionais e legais.

Após a apuração da eleição, a Justiça Eleitoral expedirá os diplomas, entregando-os aos candidatos eleitos (art. 40 do Código Eleitoral). O diploma é o título que propicia ao eleito o exercício do mandato. Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup> preleciona:

**Mandato de vereador é investidura política, de natureza representativa, obtida por eleição direta, em sufrágio universal e voto secreto, pelo sistema partidário proporcional. [...] O exercício do mandato inicia-se com a posse.**

No desempenho do mandato os vereadores auferem, além de prerrogativas regimentais ou de ordem legal, a prerrogativa constitucional de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, bem como ficam sujeitos a incompatibilidades e proibições, como expresso na Constituição Federal:

2. SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 372.

3. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília, DF: Senado federal, 1991. p. 150.

4. Op. cit., p. 369.

5. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 620.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

VIII - inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos **no exercício do mandato** e na circunscrição do Município;

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa;

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, em simetria à Constituição Federal e Estadual, dispõe sobre os impedimentos ou incompatibilidades para o exercício do mandato do vereador nos seguintes termos:

**Art. 17 – O vereador não poderá:**

I – desde a expedição do diploma:

- a) firmar ou manter contrato com órgãos da administração direta, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que seja demissível *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior, ressalvado o disposto na Constituição da República e nesta Lei;

II – Desde a posse:

- a) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo ou função de que seja demissível *ad nutum*, nas entidades referidas no inciso I, alínea “a”, deste artigo, ressalvado o disposto na Constituição da República e nesta Lei;
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, alínea “a”, deste artigo;
- d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo em qualquer nível.

Em suma: a lógica subjacente aos direitos políticos no nosso sistema jurídico vincula-se à pessoa individualmente considerada, tanto para o eleitor quanto para o eleito. Por outro lado, na ordem jurídica vigente, os partidos políticos são essenciais

ao sistema representativo e ao regime democrático. Não se conhece ou se reconhece no ordenamento jurídico brasileiro o instituto do “mandato coletivo”.

O jurista Dalmo de Abreu Dallari,<sup>6</sup> em artigo intitulado “Mandato coletivo é inconstitucional”, bem o expressa:

**O mandato para representar o povo numa das instituições da República só pode ser concedido a uma determinada pessoa, sendo, portanto, necessariamente individual. É o que dispõem as normas constitucionais e legais brasileiras que fixam as regras para a prática do sistema representativo.**

À guisa de síntese do quanto já exposto relativamente ao mandato do vereador e seu caráter individual assinalo:

1. O direito a voto é igual para todos (no caso de analfabetos, o voto é facultativo);
2. O direito a ser votado é igual para todos (exceto aos analfabetos);
3. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são individuais;
4. O indivíduo deve ser filiado e indicado pelo partido para concorrer a uma vaga eletiva;
5. As vagas pertencem ao partido em proporção aos votos alcançados pela legenda;
6. Os candidatos eleitos por sua legenda são diplomados individualmente;
7. O termo de posse é individual e inaugura o exercício do mandato;
6. Os direitos, prerrogativas e responsabilidades do vereador eleito são individuais.

Tais corolários decorrem do arcabouço jurídico vigente, assentado no princípio da igualdade de todos perante a lei.

## **II. OS MANDATOS AUTODENOMINADOS COLETIVOS.**

Isto posto, não se ignora o novo fenômeno de que algumas candidaturas eleitorais têm sido apresentadas, perante a Justiça Eleitoral, como “candidaturas coletivas”, nas quais um candidato se apresenta individualmente como vinculado a um grupo de pessoas, e, caso eleito, como representante formal e porta-voz desse “coletivo”. No entanto, como apontado, o sistema jurídico pátrio comporta apenas

---

6. JOTA, 28 set. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/diretos-humanos-e-constituicao/mandato-coletivo-e-inconstitucional-28092018>. Acesso em: 27 jan. 2021.

candidaturas e mandatos individuais, inexistindo, no direito pátrio, “candidaturas coletivas”, mesmo que representadas por pessoa individual. Tais “candidaturas coletivas” não encontraram abrigo na Justiça Eleitoral, não apenas por ausência de previsão na Constituição Federal e na legislação específica, mas também em virtude do debate intenso que se trava em razão da sua própria conveniência no processo democrático, pois elas ocupam espaços que, em tese, seriam próprios dos partidos políticos.

De todo modo, em nossa legislação eleitoral, o **nome** que o candidato utilizará para constar na urna admite variações. Cabe indagar, nesse passo, se haveria a possibilidade de utilização de um “**nome de urna coletivo**” para a candidatura individual.

A Lei nº 9.504, de 1997, em seu art. 12, restringe quantitativa e qualitativamente o nome de urna pretendido pelos candidatos: admite até 3 (três) variações de nome, dentro de um universo limitado de opções (prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual o candidato é mais conhecido). Além disso, a lei condiciona o registro do nome de urna a não gerar dúvida quanto à identidade do candidato, não atentar contra o pudor ou ser ridículo ou irreverente. A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, limita também o número de caracteres do nome de urna. Conforme o art. 12 da Lei nº 9.504, de 1997:

**O candidato às eleições proporcionais indicará, no pedido de registro, além de seu nome completo, as variações nominais com que deseja ser registrado, até o máximo de três opções, que poderão ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto à sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente, mencionando em que ordem de preferência deseja registrar-se.**

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, por sua vez dispõe:

**Art. 25. O nome para constar da urna eletrônica terá no máximo 30 (trinta) caracteres, incluindo-se o espaço entre os nomes, podendo ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual o candidato é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto a sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente.**

Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre os pedidos de registro do nome de urna, conforme disposto no § 4º, do art. 12 da Lei nº 9.504, de 1997, *in verbis*:

Art. 12.. [...]

**§ 4º Ao decidir sobre os pedidos de registro, a Justiça Eleitoral publicará as variações de nome deferidas aos candidatos.**

A legislação eleitoral disciplina os prazos para recurso em face da decisão relativa ao pedido de registro, conforme disposto na Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que disciplina o art. 14, § 9º da Constituição Federal. Os arts. 2º e 3º são expressos quanto à competência da Justiça Eleitoral para analisar impugnação de candidaturas, *in verbis*:

**Art. 2º Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade.**

Parágrafo único. A arguição de inelegibilidade será feita perante:

I - O Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de candidato a presidente ou vice-presidente da República;

II – Os Tribunais Regionais Eleitorais, quando se tratar de candidato a senador, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital;

III – Os Juízes Eleitorais, quando se tratar de candidato a prefeito, vice-prefeito e vereador.

**Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada.**

§ 1º A impugnação, por parte do candidato, partido político ou coligação, não impede a ação do Ministério Público no mesmo sentido.

§ 2º Não poderá impugnar o registro de candidato o representante do Ministério Público que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-partidária.

§ 3º O impugnante especificará, desde logo, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, arrolando testemunhas, se for o caso, no máximo de 6 (seis) meses.

No que tange à possibilidade de registro de nome de urna com apelo a um “coletivo”, o Tribunal Superior Eleitoral manifestou-se pela manutenção do indeferimento de liminar quanto a uma candidatura em Pernambuco que pretendia registrar, como opção de nome, o epíteto “Coletivo Elas” (Processo nº 0600280-86.2020.6.17.0082, Resp Eleitoral Origem: Ouricuri-PR; rel. min. Luis Felipe Salomão, j. 5.11.2020). Confira-se a ementa:

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. NOME DE URNA. ART. 12 DA LEI 9.504/97. REFERÊNCIA À

COLETIVIDADE. DÚVIDA. TITULARIDADE DA CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. PLAUSIBILIDADE DAS ALEGAÇÕES. AUSÊNCIA. LIMINAR. INDEFERIMENTO.

1. Na espécie, requer-se o provimento liminar do recurso especial interposto contra aresto do TRE/PE em que se mantiveram indeferidos dois nomes de urna apresentados como preferenciais pela candidata.

2. A concessão de liminar requer presença conjugada da plausibilidade do direito invocado e do perigo da demora.

3. Nos termos do art. 12 da Lei 9.504/97, “[o] candidato às eleições proporcionais indicará, no pedido de registro, além de seu nome completo, as variações nominais com que deseja ser registrado, até o máximo de três opções, que poderão ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto à sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente, mencionando em que ordem de preferência deseja registrar-se”.

4. **Em juízo preliminar, tem-se que os nomes “Coletiva Elas” e “Adevania da Coletiva Elas” podem gerar dúvidas no eleitor a respeito da titularidade da candidatura e sobre se tratar de postulação individual ou coletiva, o que impossibilita seu emprego, nos termos das normas citadas.**

5. Assim, e tendo em vista que a matéria ainda não foi analisada por este Tribunal – seja pela perspectiva do uso de nome coletivo ou da própria viabilidade de candidaturas dessa natureza – não é possível afirmar, em análise perfunctória, que o recurso tem alta probabilidade êxito, como é exigível para se deferir a liminar.

6. Frise-se, por fim, que o indeferimento do nome de urna que remete à hipotética candidatura coletiva não implica definição de tese a respeito dos temas envolvidos, mas se limita à temática da nomenclatura que se pretende utilizar.

Nos autos, o Ministério Público Federal – Procuradoria Geral Eleitoral manifestou-se no mesmo sentido (12 de novembro de 2020):

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. NOME. “COLETIVO ELAS”. INDEFERIMENTO. ART. 12, CAPUT, DA LEI DAS ELEIÇÕES. ART. 25 DA RESOLUÇÃO TSE Nº. 23.609/2019. CANDIDATURA COLETIVA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE. 1. “É inadmissível o recurso especial eleitoral quando a questão suscitada não foi debatida na decisão recorrida e não foi objeto de embargos de declaração”. Enunciado nº 72 da Súmula deste Tribunal Superior. 2. “Decisão monocrática não se presta à configuração de

divergência jurisprudencial”. Precedente. 3. **O nome “Coletiva Elas” não identifica um candidato específico, não sendo possível ao eleitor identificar especificamente em quem está votando, circunstância que desatende o comando dos arts. 12 da Lei das Eleições e art. 25 da Resolução TSE nº 23.609/2019, 4. O nome “Adevania da Coletiva Elas”, segundo a candidata recorrente, se refere a um ideário de “candidatura coletiva”, de “mandato coletivo”. 5. Logo, não há como deferir a utilização de tal nome, ante a possibilidade de induzir o eleitor em erro, ao permitir que este suponha estar diante de uma “candidatura coletiva”, figura desconhecida no ordenamento jurídico pátrio. 6. A análise do requerimento de registro de candidatura encontra-se absolutamente adstrito ao princípio da estrita legalidade, aliás, como todo o Direito Eleitoral, enquanto ramo do Direito Público.** – Parecer pelo parcial conhecimento dos recursos interpostos por Adevania Coelho de Alencar Carvalho e Diretório Nacional do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e, nessa parte, pelo seu improvinimento, bem como pelo improvinimento do recurso eleitoral do Ministério Público Eleitoral.

Assim, em eventual pleito com candidatura alusiva a “mandato coletivo”, haveria de ser postulado, por ocasião do registro da candidatura, na sede própria, que é Justiça Eleitoral, com oportunidade de contraditório. Não cabe à Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, após o vereador ser diplomado e empossado, avaliar o cabimento de nome “coletivo” para uma candidatura. A competência da Justiça Eleitoral cessa com a diplomação dos eleitos (Precedentes: Consultas nº 1.236, rel. min. Gerardo Grossi, DJ, de 1º.6.2006; 761, rel. min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ, de 12.4.2002; 706, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ, de 1º.2.2002; TSE, Consulta nº 1.392, res. nº 22.488, de 28.11.2006, rel. min. José Augusto Delgado).

Vale lembrar, a propósito, a lição de José Jairo Gomes,<sup>7</sup> para quem há diretrizes que são verdadeiros “princípios constitucionais eleitorais”, entre os quais assinala:

**A igualdade de oportunidades ou paridade de armas aos candidatos e partidos na disputa por cargos políticos**, buscando evitar que alguns competidores possam extrair vantagens ilegítimas do acesso aos poderes econômico, midiático ou político;  
**A legitimidade do processo eleitoral**, resguardando a autonomia da vontade do eleitor e **a máxima autenticidade da manifestação da vontade popular**, assim como a lisura do pleito, impedindo fraudes, corrupções, manipulações e outros constrangimentos indevidos.

Quanto ao exposto neste tópico, indica-se a título de síntese:

7. Direito Eleitoral, 14ª edição, revista, atualizada e ampliada, Ed. Atlas, São Paulo, SP, 2018, p. 60-61.

1. O deferimento de registro de candidaturas compete à Justiça Eleitoral;
2. O nome, de acordo com o art. 12 da Lei nº 9.504, de 1997, e art. 25 da Resolução do TSE 23.609/19, não deve oferecer dúvidas quanto à identidade do candidato;
3. Concretamente, o Tribunal Superior Eleitoral indeferiu, liminarmente, o registro de candidatura do “Coletivo Elas” e “Adevania do Coletivo Elas”, em razão da possibilidade de induzir o eleitor a erro (Processo nº 0600280-86.2020.6.17.0082, Resp Eleitoral, origem: Ouricuri-PR; rel. min. Luis Felipe Salomão, j. 5.11.2020);
4. Não cabe à Mesa Diretora da Câmara admitir ou rejeitar “candidatura coletiva”, pois a matéria é de competência da Justiça Eleitoral, nos termos do art. 2º e 3º da Lei Complementar nº 64, de 1990.

Nesse passo, cumpre apontar que é de praxe nas Casas Legislativas que o parlamentar diplomado e empossado requeira à Mesa Diretora ou à Presidência da Casa a adoção de **nome parlamentar**, para figurar nas publicações e registros da Casa. Cabe indagar se caberia a possibilidade de um nome parlamentar “coletivo”. É o ponto que passamos a enfrentar.

### III. A ADOÇÃO DE NOME PARLAMENTAR “COLETIVO”

Em nosso ordenamento jurídico, o nome é um direito de personalidade, protegido pela Constituição Federal (art. 5º, X) e pelo Código Civil (art. 16 do Código Civil), devendo ser registrado no cartório de registro civil das pessoas jurídicas (art. 29 § 1º, f, da Lei federal nº 6.015, de 1973 – Lei de Registros Públicos).

A adoção de nomes na vida eleitoral e política também se vincula às normas do ordenamento jurídico brasileiro. Como apontado no item precedente, a legislação eleitoral traz balizas claras e procedimentos específicos para admissão do chamado **nome de urna**, que não se confunde, porém, com o **nome parlamentar**, regido no âmbito interno das Casas Legislativas.

Cabe pontuar haver uma área de conhecimento na linguística denominada onomástica, que estuda os nomes próprios, além de uma subárea denominada *antroponímia*, dedicada ao estudo de nomes próprios de *pessoas*. De acordo com Eduardo Tadeu Roque Amaral e Verônica Barçante Machado, as categorias de **nome de urna** e **nome parlamentar** são praticamente ignoradas pelos estudos de *antroponímia* brasileira. Em artigo especializado, os autores sugerem distingui-las do seguinte modo:

### Quadro 1. Síntese da definição de novas categorias de antropônimos

Antropônimo	Definição
Nome de urna	Antropônimo escolhido pelo candidato às eleições proporcionais para registrar-se na Justiça Eleitoral.
Nome parlamentar	Antropônimo escolhido pelo indivíduo eleito a cargo legislativo para ser usado nos documentos oficiais da Casa Legislativa.

Fonte: AMARAL, Eduardo Tadeu Roque; MACHADO, Verônica Barçante. Nomes de urna e nomes parlamentares de vereadores da Câmara Municipal de Ouro Preto. Revista GTLex, Uberlândia, v. 1, n. 1, 2015. p. p. 57. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/GTLex/article/view/31721>.

Como antes apontado, as normas referentes ao *nome de urna* constam na legislação eleitoral, que é aplicável a todo o território nacional. Já a adoção de *nome parlamentar* deriva de normas internas e praxes adotadas nas Casas Legislativas. Não há, portanto, normas gerais ou legislação federal, estadual ou local sobre a matéria. Trata-se do nome indicado pelo parlamentar diplomado e empossado para figurar nas publicações e registros da respectiva Casa Legislativa. Com módicas variações, o Regimento Interno do Senado (art. 7º), da Câmara dos Deputados (art. 3º) e da Assembleia Legislativa (art. 4º) dispõe sucintamente que o parlamentar indique à Mesa ou ao Presidente, após a posse, o nome parlamentar a ser utilizado.

A Câmara Municipal de São Paulo não dispõe, em seu Regimento, sobre a utilização do nome parlamentar. Há, contudo, a praxe no Legislativo paulistano de, após a posse, os vereadores encaminharem Requerimento à Presidência indicando nome parlamentar para constar nos registros e publicações da Casa. Tal praxe, ainda que não expressa em nosso regimento, é admissível como lógico corolário do princípio da legalidade, pois ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei. Logo, nada se opõe à praxe vigente no Legislativo paulistano de o vereador empossado adotar, mediante requerimento, um *nome parlamentar* no âmbito da Casa.

A respeito das praxes parlamentares, Hely Lopes Meirelles<sup>8</sup> ensina:

**O exercício do mandato de vereador fica condicionado ao atendimento dos requisitos constitucionais e legais que o Município prescreve para resguardo da independência da Câmara e eficiência da função legislativa.** Tais são os impedimentos ou incompatibilidades que se estabelecem para o desempenho do mandato. **Além disso, no exercício do mandato, o vereador deve atender aos preceitos regimentais e às praxes parlamentares,** que impõem padrões legais de conduta e mínimos éticos de compostura e decoro funcionais, que geram encargos, deveres, sanções,

8. Op. cit., p. 621.

prerrogativas e direitos de caráter político ou jurídico; aqueles (políticos) só controláveis pela própria corporação legislativa; estes (jurídicos) são invocáveis também perante o Judiciário, que lhes dará proteção ou a sanção devida a todo direito individual e subjetivo.

Corroborando com a praxe, o Diário Oficial da Cidade, em 23 de janeiro de 2021 (p. 91), apresenta diversos requerimentos de vereadores visando à adoção do nome parlamentar. Caberá à Presidência avaliar caso a caso. Não se tem notícia de precedente quanto à admissibilidade ou não de figurar um “nome coletivo” como “nome parlamentar”, mas cabe aludir a princípios e disposições gerais aplicáveis à matéria.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991), compete à Mesa Diretora da Câmara a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos, cabendo-lhe, no setor legislativo, tomar as providências para a regularidade dos trabalhos. É o que dispõe expressamente o art. 13, inciso I, alínea “c” do Regimento:

Art. 13. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei e neste Regimento ou deles implicitamente resultantes, **a direção dos trabalhos legislativos** e dos serviços administrativos da Câmara, especialmente:

I – No setor legislativo:

[...]

c) **tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos.**

O Regimento utiliza diversos termos “coletivos” ao longo de seus dispositivos, como lógica decorrente das normas constitucionais e legais que regem o sistema eleitoral e a representação proporcional nas Casas Legislativas. A título de exemplo, menciono o art. 40 do Regimento Interno da Casa, que inclui já em seu caput mais de um nome *coletivo*, como bancadas, comissões e partidos:

Art. 40. A **representação numérica das bancadas nas Comissões será estabelecida dividindo-se o número de vereadores de cada partido**, exceto os citados no artigo 8º, pelo número de Comissões, sendo que **o inteiro do quociente final, dito quociente partidário, representará o número de vagas que cada bancada terá nas Comissões.**

Ora, **um nome parlamentar** refere-se a **um único representante**. Todavia, um nome parlamentar “coletivo” sugere um posicionamento “coletivo” exarado, na verdade, por um único parlamentar. Nesse aspecto, sua adoção tenderá a gerar certa “confusão” na condução dos trabalhos legislativos, além de evidente ruído de comunicação com o público externo e interno.

De fato, um *coletivo* indica, por definição, o oposto a um elemento singular. No Legislativo, cada nome parlamentar corresponde a um mandatário singular. Desse modo, a aprovação de um nome parlamentar “coletivo” viria em contradição à *diretriz de transparência*, prestigiada pelas normas constitucionais e leis federais como a de acesso à informação. Em sintonia com a diretriz de transparência está a *de utilização de palavras de fácil entendimento e compreensão*, prestigiada pela Lei do município de São Paulo, que instituiu a política pública municipal de linguagem simples, a ser observada por todos os órgãos da administração direta, inclusive o Legislativo (Lei nº 17.316, de 6 de março de 2020).

Ora, compete a E. Mesa, como apontado, assegurar a regularidade na condução dos trabalhos legislativos e administrativos, com a máxima transparência, e um nome parlamentar *coletivo* não favorece tal regularidade, já que o voto, expressão ou posicionamento de cada *nome parlamentar* corresponde ao voto, expressão ou posicionamento de um único *representante*, seja de um partido, seja de uma corrente de ideias.

Nesse sentido, a Resolução da Câmara dos Deputados assinala que ***poderá ser indeferido nome parlamentar que acarrete confusões, in verbis:***

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Resolução nº 17, de 1989.

Art. 3º [...]

**§ 1º O nome parlamentar compor-se-á, salvo quando, a juízo do Presidente, devam ser evitadas confusões**, apenas de dois elementos: um prenome e o nome; dois nomes; ou dois prenomes.

Cabe aventar, porém, a hipótese de um vereador indicar como *nome parlamentar* o *nome de urna* com conotação coletiva – devidamente respaldado pela Justiça Eleitoral –, sem que tenha havido impugnação tempestiva do Ministério Público ou dos partidos envolvidos. É justo que, em tal hipótese, a Mesa admita a manutenção do *nome de urna* como *nome parlamentar*, adotando as medidas pertinentes para evidenciar o caráter individual dos atos por ele praticados decorrentes de prerrogativas ou responsabilidades exclusivas do titular do mandato. Frise-se que a mesma legislação eleitoral exige que ***a foto ostentada na urna seja a do candidato individual***, sendo ele apresentado ao eleitor-cidadão, conforme disposto no art. 11 e 59 da Lei nº 9.504, de 1997:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até às dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:  
VIII – ***fotografia do candidato***, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59;  
[...]

Art. 59. A votação e a totalização dos votos serão feitas por sistema eletrônico, podendo o Tribunal Superior Eleitoral autorizar, em caráter excepcional, a aplicação das regras fixadas nos arts. 83 a 89.

§ 1º A votação eletrônica será feita no número do candidato ou da legenda partidária, **devendo o nome e fotografia do candidato** e o nome do partido ou a legenda partidária aparecer no painel da urna eletrônica, com a expressão designadora do cargo disputado no masculino ou feminino, conforme o caso.

Por todo o exposto, entendo que a Presidência deverá acolher nomes parlamentares que correspondam apenas a vereadores individuais, vedando nomes que apresentem correspondência a “mandatos coletivos”, pois essa orientação evitará confusões nos trabalhos legislativos e administrativos da Casa, e atenderá, de maneira mais adequada, aos princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e transparência. Caso o mandatário tenha adotado *nome de urna* com conotação coletiva, mas oficializado sem ressalvas pela Justiça Eleitoral, a Mesa poderá admitir sua manutenção como *nome parlamentar*, adotando as cautelas pertinentes para evidenciar o caráter individual dos atos praticados pelo mandatário.

Naturalmente, à luz das ideias e convicções de cada cidadão, podem-se aduzir razões favoráveis à admissão de “candidaturas coletivas” para as cadeiras legislativas, havendo um Projeto de Emenda Constitucional com o fito de introduzir a figura do “mandato coletivo” no ordenamento jurídico pátrio. Porém, ainda que um nome fantasia – eventualmente não impugnado em seu momento pela Justiça Eleitoral e/ou admitido *a posteriori* como nome parlamentar – possa sugerir uma candidatura “coletiva”, é indene de dúvidas que, no sistema, vigente todas as candidaturas são individuais. Cada um dos eleitos ocupa uma única cadeira no Legislativo, conquistada democraticamente pelo partido mediante o qual se elegeu. Todos são iguais perante a lei, e não cabe discriminação ou privilégio de qualquer tipo em relação a cada um dos mandatários individuais.

#### IV. RESPOSTA AOS QUESITOS

Face às considerações expendidas quanto ao caráter individual do mandato parlamentar, à inexistência de mandato coletivo em nosso ordenamento jurídico, às normas legais referentes ao “nome de urna” e aos aspectos regimentais a serem observados para admissão pela Presidência da Mesa Diretora do “nome parlamentar”, seguem as respostas aos quesitos:

**1. Tendo em vista que o Regimento Interno determina que “cada vereador, de pé, a ratificará dizendo: ‘Assim o prometo’ (artigo 3º, § 2º) e que**

os integrantes dos denominados “mandatos coletivos” prestaram compromisso conjuntamente, esse compromisso coletivo poderá considerado válido?

R.: Nos termos do Ato da Mesa nº 1.501 de 28 de dezembro de 2020, temos que:

**Art. 4º Aplica-se à sessão de instalação da 18ª Legislatura** prevista no artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e no art. 3º da Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991 (Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo), **o disposto no Precedente Regimental nº 02/2020.** (NR)

O Precedente Regimental nº 2/2020 dispõe em seu item 1, parágrafo único:

Parágrafo único. **A Sessão Plenária funcionará de forma híbrida, presencial e virtual**, com o auxílio do sistema de videoconferência, com chat de comunicação, e do Sistema de Plenário Virtual (SPV), esse último mediante certificação digital, **garantindo-se plena participação de todos os vereadores**, dentro ou fora do Palácio Anchieta, e o acompanhamento pela sociedade.

Assim, a **formalidade** prevista no art. 3º, § 2 do Regimento Interno deve ser lida em consonância à forma híbrida admitida para a Sessão de Instalação da presente legislatura. Confira-se:

Art. 3º A Câmara Municipal de São Paulo instalar-se-á, no primeiro ano de cada legislatura, no dia 1º de janeiro, às 15:00 (quinze) horas, em sessão solene, independentemente de número, sob a presidência do Vereador mais idoso dentre os presentes.

§ 1º Os Vereadores presentes serão empossados pelo Presidente dos trabalhos, após a leitura do compromisso nos seguintes termos:

“Prometo exercer com dedicação e lealdade o meu mandato, cumprindo e fazendo cumprir a Constituição da República, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município e a legislação em vigor, defendendo a justiça social, a paz e a igualdade de tratamento a todos os cidadãos”.

§ 2º Ato contínuo, feita a chamada, **cada vereador, de pé, a ratificará dizendo: “Assim o prometo”**, permanecendo os demais vereadores sentados e em silêncio.

Nesse contexto, o fato de o Vereador diplomado prestar o compromisso, à guisa de exemplo, sentado, ou em coro com alguns de seus correligionários, não invalida o compromisso prestado.

**2. Tendo em vista que o mandato eletivo deve ser cumprido por uma pessoa individualmente, caso o compromisso coletivo seja considerado**

**válido, de qual integrante efetivamente o será?**

R.: Apenas o vereador ou vereadora diplomado pela Justiça Eleitoral e que tomou regularmente posse nos termos do art. 15 da Lei Orgânica do Município e art. 3º do Regimento Interno da Câmara Municipal é o titular do mandato, com os direitos e deveres respectivos.

**3. Qual membro da chamada “bancada coletiva” terá poderes para assinar os documentos oficiais?**

R.: A Mesa Diretora não reconhece a existência de “bancadas coletivas” na Câmara Municipal, mas apenas a existência de mandatos individuais. Apenas o vereador ou vereadora titular do mandato poderá assinar documentos oficiais.

**4. Qual membro da chamada “bancada coletiva” receberá o subsídio de vereador?**

R.: Apenas o vereador titular de mandato receberá o subsídio de vereador.

**5. De qual membro da chamada “bancada coletiva” serão cobrados os deveres de vereador?**

R.: Apenas sobre o vereador ou vereadora titular do mandato individual recairão os direitos e deveres correspondentes ao exercício do mandato.

**6. De qual membro se tomará o voto em Plenário?**

R.: Apenas o vereador ou a vereadora titular do mandato tem o direito de voto.

**7. Considerando que apenas um membro do denominado mandato coletivo terá poderes para atuar como vereador, mas que todos se denominam coveradores, os demais membros poderão assumir cargos em comissão do mandato coletivo?**

R.: A Mesa Diretora da Câmara não reconhece a existência de coveradores, uma vez que os mandatos de vereadores têm caráter individual e tal figura inexistente no ordenamento jurídico brasileiro.

Os vereadores eleitos poderão indicar assessores para assumir cargos em comissão de acordo com os requisitos de provimento expressos no Anexo único da Lei nº 16.972, de 26 de julho de 2018, que alterou a 13.637, de 4 de setembro de 2003.

Os vereadores eleitos, a partir da posse, não poderão ocupar cargos em comissão na administração pública, nos termos do art. 27, II, alíneas “a” e “d” da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

**8. Sendo o mandato de vereador personalíssimo pela essência da norma, a manutenção de figuras nominativas coletivas configura violação à legislação pátria e/ou ao Regimento Interno?**

R.: Os vereadores diplomados, após a posse, como é de praxe nesta Casa de Leis, podem requerer à Presidência a adoção do nome parlamentar com o qual deva figurar nas publicações e registros da Casa.

O nome parlamentar deverá estar associado a uma única pessoa, tendo em vista que a Mesa, nos termos do art. 13, inciso I, alínea c do Regimento Interno, deve assegurar a regularidade dos trabalhos legislativos, atendendo aos princípios da igualdade, proporcionalidade e transparência.

Caso o mandatário tenha adotado nome de urna com conotação coletiva, mas oficializado sem ressalvas pela Justiça Eleitoral, a Mesa poderá admitir sua manutenção, adotando as cautelas pertinentes para evidenciar o caráter individual dos atos praticados pelo mandatário.

**9. A utilização de pseudônimos como “mandato coletivo” ou “bancada coletiva” configura sustentáculo para a subversão dos deveres do vereador, bem como da obrigação de transparência e publicidade dos atos do mandatário para com a sociedade?**

R.: Independentemente do nome parlamentar acolhido pela Mesa Diretora nos termos da resposta ao item 8, anterior, todos os vereadores titulares de mandato têm as mesmas prerrogativas, direitos, deveres e responsabilidades, sem privilégios ou discriminações de qualquer tipo.

Por fim, o nobre vereador Rubinho Nunes solicita que o presente Requerimento seja convertido em Questão de Ordem, nos termos do Regimento Interno e Precedentes Regimentais. Aponto, todavia, que nos termos do art. 307 do Regimento Interno (Seção I, Capítulo IV, Título VIII – Dos Debates e Deliberações) as Questões de Ordem não de ser suscitadas e encaminhadas em Plenário.

São as considerações que faço, submetendo-as ao elevado crivo de V.Exa.

São Paulo, 28 de janeiro de 2020

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe  
OAB 106.017



# Parecer Chefia nº 0009/2021

Processo nº 1231/08 – Consultas de SGA.1

**Assunto:** Nepotismo – Súmula Vinculante nº 13 do STF – Decisão de Mesa nº 910/2010 – Estagiário – Alcance.

EMENTA: SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF. DECISÃO DE MESA Nº 910/2010. CONTRATAÇÃO DE ESTAGIÁRIO COM RELAÇÃO DE PARENTESCO OU AFINIDADE COM SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO DE LIVRE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO SEM PODER DE CHEFIA E INOCORRENTE RELAÇÃO HIERÁRQUICA ENTRE AMBOS. AUSÊNCIA DE PARENTESCO OU AFINIDADE ENTRE O ESTAGIÁRIO E O ASSESSOR SEM PODER DE CHEFIA OU DIREÇÃO E AS AUTORIDADES NOMEANTES. POSSIBILIDADE. NEPOTISMO OU NEPOTISMO CRUZADO INEXISTENTE. SÚMULA 13 DO STF E DECISÃO DE MESA Nº 910/2010. VIOLAÇÃO INOCORRENTE.

À SGA e ao sr. Secretário Geral Administrativo,

A Secretaria de Recursos Humanos consulta-nos sobre o alcance da Súmula Vinculante nº 13 do STF, que alude à vedação de nomeações de servidores para casos específicos segundo Decisão de Mesa nº 910/2010 e do Parecer da Procuradoria ADM nº 27/2021 (leia-se 27/2021, e não como constou às fls. 109). Aduz que, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, a nomeação de “**estagiários** fica vedada caso o mesmo possua algum parentesco com qualquer servidor da Edilidade que ocupem cargos de direção, chefia e assessoramento, por tratar-se da mesma pessoa jurídica”.

Na sequência, a Secretaria pondera “que o Anexo II e III da Lei nº 16.671, de 08/07/2017, estabelece a quantidade de cargos em comissão e as atribuições dos mesmos, respectivamente. Excetuando os cargos de chefe de gabinete, coordenador especial legislativo e de gabinete, todos os outros cargos contêm, em sua nomenclatura, o nome de assessor. Desta forma, faz-se necessário esclarecer se a Decisão de Mesa nº 910/2010 e a Súmula Vinculante nº 13, inclui, quando se refere ao **assessoramento**, os cargos em comissão de assessores que compõem a organização Administrativa da Edilidade, bem como os assessores da Mesa Diretora e os Assessores de Liderança”.

A matéria diz respeito à vedação ao nepotismo e ao nepotismo cruzado, objeto da Decisão de Mesa nº 910/2010, que aplicou, no âmbito da Edilidade, a Súmula Vinculante nº 13 do STF. Os pareceres ADM nº 88/20 e 27/21 trataram da matéria.

Face ao teor da consulta, parece-me importante esclarecer, primeiramente, o alcance emprestado pela Decisão de Mesa nº 910/2010 sobre a vedação e a contratação de estagiários que tenham vínculo de parentesco ou afinidade com outros servidores. Por sua vez, é oportuno apresentar o alcance que o próprio Supremo Tribunal Federal tem dado, em julgados posteriores, ao teor da Súmula nº 13, explicitando sua abrangência em relação aos ocupantes de cargos em comissão de chefia, direção ou assessoramento.

## I. CONTRATAÇÃO DE ESTAGIÁRIOS À LUZ DA DECISÃO DE MESA Nº 910/2010 E DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF.

A Decisão de Mesa nº 910/2010, PA nº 1231/08, publicada no DOC de 26 de agosto de 2010 (p. 115), está vazada nos seguintes termos:

Considerando o disposto no artigo 4º e seu parágrafo único da Resolução nº 37, de 2009, do Conselho Nacional do Ministério Público;

Considerando o disposto na Resolução nº 9, do Conselho Nacional de Justiça, que alterou a redação original do artigo 3º da Resolução nº 7, de 2005, do mesmo Conselho;

Considerando o disposto no artigo 6º, inciso II, do Decreto Federal nº 7.203, de 4 de junho de 2010;

Considerando recente Decisão de Mesa do Senado Federal, datada de 09/06/2010, estendendo a proibição de nepotismo aos terceirizados;

Considerando entendimento esposado pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do Enunciado Administrativo nº 7, de que a vedação ao nepotismo aplica-se também aos estagiários.

A Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, determina:

1. Seja dada interpretação à Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal no sentido de restar vedada a prestação de serviço nesta Casa por empregados de empresas fornecedoras de mão-de-obra ou prestadoras de serviço por meio de contrato firmado com a Câmara Municipal de São Paulo que sejam cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau dos senhores vereadores, bem como dos servidores aos quais competirá a fiscalização do serviço a ser prestado pela empresa;
2. Seja dada interpretação à Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal no sentido de **restar vedada a contratação de estagiários que sejam cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau dos senhores vereadores e chefes de Gabinete;**
3. Seja dada interpretação à Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal no sentido de **restar vedada a contratação de estagiários que sejam cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por**

**afinidade até o terceiro grau dos secretários gerais e adjuntos, coordenadores de centro, consultor geral, procurador-chefe e secretários aos quais serão subordinados;**

4. **Sejam preenchidos**, por todos os prestadores de serviço ou de mão-de-obra desta Casa, bem como pelos **estagiários**, secretários gerais e adjuntos, coordenadores de centro, consultor geral, procurador-chefe, secretários, chefes de gabinete, servidores responsáveis pela fiscalização dos contratos a que se refere o item 1 desta Decisão e senhores vereadores, **os modelos de declaração aprovados pela presente Decisão;**

5. Seja incluída cláusula nos contratos firmados pela Câmara Municipal de São Paulo com empresas prestadoras de serviços ou fornecedoras de mão-de-obra vedando a prestação de serviços por seus empregados ou fornecimento de empregados que sejam parentes, até o terceiro grau, inclusive dos senhores vereadores, bem como dos servidores aos quais competirá a fiscalização do serviço a ser prestado pela empresa.

Como se percebe, a Decisão de Mesa nº 910/2010 veda a contratação de estagiários que sejam:

- 1) Cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau dos senhores vereadores e chefes de Gabinete;**
- 2) Cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau dos secretários gerais e adjuntos, coordenadores de centro, consultor geral, procurador-chefe e secretários aos quais serão subordinados**

Verifica-se, pois, que **não há óbice**, nos termos da Decisão de Mesa nº 910/2010, à contratação de estagiário que não tenha relação de parentesco ou afinidade com **os senhores vereadores, chefes de gabinete, secretários gerais e adjuntos, coordenadores de centro, consultor geral, procurador-chefe e secretários aos quais serão subordinados.** Noto também que os modelos de declaração, apontados no item 4 da Decisão (p. 57-59 e 61 do PA 1231/08) contemplam o seu teor, assim como o Comunicado de fl. 62. Quanto ao ponto, não vislumbro menção em sentido diverso no Parecer ADM 27/2021.

No entanto, observo que o modelo (formulário) a ser preenchido pelo estagiário de fls. 115 sugere que ele declare ausência de relação de parentesco com “servidor investido em cargo de direção, chefia ou ***assessoramento*** desta Edilidade” (grifo nosso). **O formulário, portanto, amplia a vedação de contratação de estagiário além do que consta na Decisão de Mesa nº 910/2010.** Neste ponto, parece-me que se poderia ajustá-lo para que inclua os estagiários para os casos expressos nos itens 2 e 3 da Decisão nº 910/2010, ou, simplesmente, **submeter situações de dúvida, como a presente, a análises jurídicas concretas para que se certifique a inexistência de nepotismo ou de nepotismo cruzado.**

Para maior reforço, parece-me útil discorrer brevemente sobre a finalidade da vedação ao nepotismo, inclusive do nepotismo cruzado, a fim de afastar qualquer remota dúvida porventura subsistente na hipótese em exame, que é matéria de direito.

**A Súmula Vinculante nº 13 do STF** restou assim vazada:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Cabe registrar, desde logo, que a **situação enfrentada no Tribunal de Contas do Município de São Paulo deu origem a acórdão do Supremo Tribunal Federal (Recl SP 18.564) que delineou importantes parâmetros de aplicação da Súmula nº 13.** No caso, questionava-se a circunstância de

José Berti Kirsten ter sido nomeado a cargo em comissão pelo conselheiro Edson Simões, em período no qual Miguel Kirsten, **tio do nomeado, exercia função de chefe de Gabinete (cargo máximo na estrutura administrativa) do mesmo conselheiro** Edson Simões, em posição, portanto, de interferir potencialmente no processo de seleção.

Julgando o caso, o próprio Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de esmiuçar as possibilidades de configuração de nepotismo estabelecidas na Súmula 13. O relator, Exmo. ministro Dias Toffoli, em seu voto vencedor, aduziu:

Entendo que a incompatibilidade da prática enunciada na Súmula Vinculante nº 13 com o art. 37, caput, da CF/88 **não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público, mas da presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionada à pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção.** Isso porque **vedar o acesso de qualquer cidadão a cargo público tão somente em razão da existência de relação de parentesco com servidor público que não tenha competência para o selecionar ou o nomear para o cargo de chefia, direção ou assessoramento pleiteado, ou que não exerça ascendência hierárquica sobre aquele que possua essa competência é, em alguma medida, negar um dos princípios constitucionais a que se pretendeu conferir efetividade com a edição da**

**Súmula Vinculante nº 13, qual seja, o princípio da impessoalidade.** Assim, concluo que a vedação do nepotismo consubstanciada no enunciado vinculante indicado como paradigma de confronto nesta reclamação tem o condão de resguardar a isenção do processo de escolha para provimento de cargo ou função pública de livre nomeação e exoneração.

Portanto, o acórdão reconheceu, em sua ementa, **os seguintes critérios objetivos para a conformação do nepotismo, objeto da Súmula nº 13 do STF:**

- i) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada;
- ii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante;
- iii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada; e
- iv) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante (STF: Rcl 18564, relator p/ acórdão: ministro Dias Toffoli, j. 23/02/2016).

Confrontando-se **os critérios objetivos delineados pelo STF na Reclamação 18564** com a primeira parte da consulta vertente, verifica-se que a situação de estagiário que não ostenta qualquer vínculo de parentesco ou afinidade com as autoridades indicadas pela Decisão de Mesa nº 910/2010 não desafia a Súmula em questão. O relevante, para efeito da Súmula nº 13, seria a relação de parentesco ou afinidade da pessoa a ser contratada **com autoridades com poder de nomeação** ou com quem guardasse relação hierárquica, e não o fato de ter relação de parentesco com ocupante de cargo em comissão de assessoramento que não detenha qualquer poder hierárquico ou de nomeação.

Com efeito, impedir que uma autoridade da Câmara Municipal contrate estagiário para *cargo em comissão de assessoramento* em outra unidade que não exerce qualquer poder de nomeação, tampouco qualquer ascendência hierárquica, pelo fato dele ser parente dela seria negar o princípio da impessoalidade, justamente prestigiado pela Súmula nº 13 do STF, conforme apontado pelo ministro Dias Toffoli na Recl. 18.564/SP no trecho de seu voto *supra* transcrito. No mesmo sentido, cabe apontar o seguinte julgado recente do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

APELAÇÃO. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. NEPOTISMO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA.

1. Recurso do autor. Não conhecimento. Intempestividade. Recurso adesivo apresentado depois do transcurso do prazo para contrarrazões. Artigo 997, § 2º, CPC. 2. Reexame Necessário. Ação Popular fundada em alegação de nepotismo. Ilegalidade não verificada.

**Inocorrência de ofensa à Súmula Vinculante 13. Nepotismo inexistente.**

Inexistência de designações recíprocas mediante ajuste. Nomeados que não têm com o prefeito qualquer relação que seja considerada como parentesco pela legislação civil brasileira. Corréus casados, mas sem ascendência hierárquica entre os cargos por eles ocupados. Ausência de provas no sentido de a relação havida entre eles tenha sido fator determinante para a nomeação de um ou de outro. 3. Recurso da Municipalidade. Ausência de má-fé a justificar a condenação do autor a arcar com os ônus da sucumbência. 4. Não conhecimento do recurso do autor popular. Desprovimento do reexame necessário e do apelo da Municipalidade. (Apelação nº 1001252-82.2017.8.26.0080; 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; rel. des. Bandeira Lins, j. 16.02.2021).

Conclui-se, pois, com segurança, que o simples fato de um servidor ocupar um cargo em comissão – sem qualquer poder de direção – não torna ilegal a posterior contratação de parente, consanguíneo ou afim, para trabalhar como *estagiário* em outra unidade da mesma pessoa de direito público em que o servidor não exerce qualquer poder de nomeação e/ou tenha relação de hierarquia, pois o estagiário e o servidor não têm qualquer vínculo de parentesco, consanguíneo ou por afinidade, com os responsáveis pelas nomeações. Além disso, um assessor que ocupe cargo sem atribuição de chefia não detém poder para contratação de estagiário em unidade em que não tem poder hierárquico. Não há qualquer princípio da administração pública que socorra inferência em sentido diverso.

A propósito, indicamos a conferência do seguinte precedente da Suprema Corte:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. INDEVIDA APLICAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 13. AUSÊNCIA DE PARENTESCO COM A AUTORIDADE NOMEANTE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. [...] Ao contrário do defendido pelo agravante, a jurisprudência dominante nesta Corte é no sentido de que, para atrair a incidência de nepotismo, prevista na Súmula Vinculante nº 13, há a necessidade de se configurar a relação de parentesco entre os nomeados e a autoridade nomeante, além do vínculo de subordinação entre eles. (Rcl 9.284, rel. min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 19/11/2014.) (Rcl 28292 AgR Órgão julgador: Primeira Turma, rel. min. Alexandre de Moraes; j. 20.03.2018.)

Uma vez assentado que, à luz da Decisão 910/2010 e da Súmula nº 13 do STF, não há óbice à contratação de estagiário que não tenha relação de parentesco ou afinidade com os senhores vereadores, chefes de gabinete, secretários gerais e adjuntos, coordenadores de centro, consultor geral, procurador-chefe e secretários aos quais serão subordinados, cabe esclarecer o segundo tópico da consulta, quanto aos cargos de direção, chefia e assessoramento, alcançados pela Súmula nº 13 do STF.

## II. CARGOS DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO ALCANÇADOS PELA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF

A Secretaria de Recursos Humanos pondera que o Anexo II e III da Lei nº 16.671, de 8 de julho de 2017, estabelece a quantidade de cargos em comissão e as respectivas atribuições deles. Excetuando os cargos de chefe de Gabinete, coordenador especial legislativo e de Gabinete, todos os outros cargos têm, em sua nomenclatura, o nome de assessor. Desta forma, solicita esclarecer se a Decisão de Mesa nº 910/2010 e a Súmula Vinculante nº 13 inclui, quando se refere ao assessoramento, os cargos em comissão de assessores que compõem a organização Administrativa da Edilidade, bem como os assessores da Mesa Diretora e os assessores de Liderança.

Cumpra esclarecer que efetivamente – independentemente da denominação ou das atribuições especificadas para cada cargo – todos os cargos de livre provimento em comissão da Edilidade são alcançados pela Súmula nº 13 do STF. Isso decorre na natureza dos cargos em comissão, que se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme assentado no art. 37, inc. V da Constituição Federal e na Tese de Repercussão Geral nº 1010 do STF, segundo a qual a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento.

Assim, é necessário que, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, tal como vem sendo aplicado, os ocupantes de quaisquer cargos de livre provimento em comissão ou de funções de confiança não tenham relação de parentesco ou afinidade com as autoridades que os nomeiem ou mediante designações recíprocas. No entanto, deve-se ressaltar que o estagiário não é ocupante de cargo de livre provimento em comissão. A Mesa Diretora da Câmara estendeu aos estagiários contratados sem processo seletivo as restrições impostas pela Súmula nº 13 do STF, a exemplo do que fizeram outros órgãos, e como consta em seus *Consideranda*. Porém, a delimitação da Decisão nº 910/2010, em perfeita consonância com o sentido e o alcance da súmula, restringe a contratação de estagiário apenas se tiver relação de parentesco ou afinidade com quaisquer das autoridades com poderes de nomeação na Casa: vereador, chefes de gabinete, secretários gerais e adjuntos, coordenadores de centro, consultor geral, procurador-chefe e secretários aos quais serão subordinados.

São os esclarecimentos que presto, elevando-os à consideração de V.Sa., permanecendo à disposição para quaisquer dúvidas subsistentes.

São Paulo, 16 de julho de 2021.

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe  
OAB/SP 106.017



# Parecer ASS nº 0001/2021

TID 19149296

Ref.: Memo. CCI nº 001/2021

Assunto: Consulta à Presidência formulada pelo Coordenador do CCI sobre os mandatos coletivos

Senhora Procuradora Chefe,

Trata-se de Consulta à Presidência formulada pelo Coordenador do Centro de Comunicação Institucional (CCI) sobre os mandatos coletivos, solicitando orientações acerca de como devem constar os respectivos nomes e fotografias nos diversos meios que compõem a comunicação oficial desta Edilidade, como TV Câmara SP, Portal da Câmara, Podcast, YouTube, elementos de identificação visual distribuídos pela Casa, Agenda Oficial, dentre outros. Solicita também orientações sobre as atribuições de cerimonial público, sobre forma de tratamento, precedência e apresentação em cerimônias oficiais da Câmara Municipal de São Paulo.

Encaminhada a consulta à Procuradoria, passo a manifestar-me.

A Procuradoria, por meio do Parecer Chefia nº 001/2021, com cópia em anexo, acolhido pela E. Mesa Diretora, já se manifestou no sentido de que “**não se reconhece no ordenamento jurídico brasileiro o instituto do ‘mandato coletivo’**”, e que “**a Presidência deverá acolher nomes parlamentares que correspondam apenas a vereadores individuais, vedando nomes que apresentem correspondência a ‘mandatos coletivos’**”, pois, por meio dessa orientação, **evitará confusões nos trabalhos legislativos e administrativos da Casa** e atenderá, mais adequadamente, aos princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e transparência. **Caso o mandatário tenha adotado nome de urna com conotação coletiva, mas oficializado sem ressalvas pela Justiça Eleitoral, a Mesa poderá admitir sua manutenção como nome parlamentar**, adotando as cautelas pertinentes para evidenciar o caráter individual dos atos praticados pelo mandatário”.

Com base em tais pressupostos, ainda no mesmo parecer, em resposta à indagação nº 7, a Procuradoria alegou que “**a Mesa Diretora da Câmara não reconhece a existência de covereadores, uma vez que os mandatos de vereadores têm caráter individual e tal figura inexistente no ordenamento jurídico brasileiro**”. Ademais, concluiu que “**o nome parlamentar deverá estar associado a uma única pessoa, tendo em vista que a Mesa, nos termos do art. 13, inciso I, alínea c do Regimento Interno, deve assegurar a regularidade dos trabalhos legislativos, atendendo aos princípios da igualdade, proporcionalidade e transparência. Caso o mandatário tenha adotado nome de urna com conotação coletiva, mas**

**oficializado sem ressalvas pela Justiça Eleitoral, a Mesa poderá admitir sua manutenção**, adotando as cautelas pertinentes para evidenciar o caráter individual dos atos praticados pelo mandatário.”

Nos termos do Parecer Chefia nº 001/2021, portanto, parece-me claro que, quanto à consulta formulada pelo Coordenador do CCI, os nomes e fotografias que deverão constar nos diversos meios que compõem a Comunicação Oficial desta Edilidade, relativos aos titulares dos mandatos dos vereadores, **devem corresponder sempre à pessoa física individual eleita e diplomada, conforme reconhecimento da Justiça Eleitoral, que tomou posse regularmente, nos termos do art. 15 da Lei Orgânica do Município e do art. 3º do Regimento Interno, e que o nome parlamentar foi aprovado pela Mesa Diretora.**

**A Câmara Municipal de São Paulo, institucionalmente, não reconhece a figura dos “mandatos coletivos”, nem dos “covereadores”, tanto nos trabalhos legislativos como nos trabalhos administrativos, inclusive para efeito de seu cerimonial público.**

**Nenhuma informação ou comunicação institucional da Edilidade, por qualquer dos meios de Comunicação Oficial (TV Câmara SP, Portal da Câmara, Podcast, YouTube, elementos de identificação visual distribuídos pela Casa, Agenda Oficial, Ofícios, e-mails etc.), sobre os vereadores com mandato parlamentar na presente legislatura, poderá conter qualquer elemento que, confundindo a população em geral e aos servidores desta Edilidade, apresente conotação de que o mandato do vereador na presente legislatura é exercido coletivamente, ou seja, realizado em conjunto com outros covereadores.**

Caso tal informação ou Comunicação Oficial contivesse elementos no sentido de que o mandato parlamentar é exercido coletivamente, **tal informação seria ilegal e inverídica**, nos termos do Parecer Chefia nº 001/2021, e inadequada para ser apresentada aos cidadãos, que **têm o direito de ser informados corretamente sobre quem são os seus legítimos representantes.**

É o meu parecer, s.m.j

São Paulo, 4 de fevereiro de 2021.

José Luiz Levy  
Procurador Legislativo – RF 11.012  
OAB/SP nº 67.816

# Parecer ASS nº 0002/2021

Ref: TID 19153203 e TID 19155858

**Requerentes:** Líderes das Bancadas do PSOL e do PT.

**Objeto:** Requerimento de providências à Mesa Diretora sobre episódios de violência contra XXXXXXXXXXXX e as covereadoras XXXXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXXX.

Senhora Procuradora Chefe,

Trata-se de comunicação à Mesa Diretora, nos termos do artigo 120, inciso I, do Regimento Interno desta Edilidade, subscrita pelo vereador Eduardo Matarazzo Suplicy, líder da Bancada do PT, e pela vereadora Luana Alves, líder da Bancada do PSOL, por meio da qual se requer providências à E. Mesa Diretora “sobre os gravíssimos episódios de violência contra as parlamentares transexuais de nossa Casa, desde já saudando a decisão de conceder a escolta da Guarda Civil para as vereadoras e vereadores que estejam ameaçados e apresentem Boletim de Ocorrência, como é o caso na N. colega XXXXXXXXXXXX”.

Os líderes requerentes, após noticiarem três ataques ocorridos contra a vereadora XXXXXXXXXXXX (PT) e as denominadas covereadoras XXXXXXXXXXXX (PSOL), da Bancada Feminista, e XXXXXXXXXXXX (PSOL), do Quilombo Periférico, ocorridos em 26 e 31 de janeiro p.p., e indicarem reportagens que detalham a ameaça sofrida pela vereadora XXXXXXXXXXXX em seu gabinete e a ameaça por meio de dois disparos de arma de fogo na casa de XXXXXXXXXXXX concluem que há nesses ataques clara conotação política, pois foram realizados no intervalo de apenas uma semana, justamente no período em que se comemora o Dia da Visibilidade Trans (29 de janeiro).

Ademais, sustentam que, embora tenham sido acionadas as autoridades policiais em todos os casos, é essencial que a Câmara Municipal lance mão de sua faculdade investigativa para defender o exercício parlamentar da instituição, principalmente quando uma das ameaças teria acontecido na própria Edilidade, um vez que não se deve tolerar violência contra parlamentares dela.

Portanto, os líderes requerentes, além das medidas já adotadas pela E. Mesa Diretora, concluem o seu pedido aduzindo textualmente que

**requeremos e reforçamos os pedidos já realizados pelo PSOL, que foram acatados, para que possa ser garantida a devida proteção das forças de segurança a essas parlamentares.** Diante dos fatos, precisamos evitar que aconteça o pior. Ainda que, formalmente, os mandatos coletivos não sejam regulamentados, **as duas covereadoras são funcionárias desta casa, tendo este vínculo com a Câmara Municipal publicamente reconhecido pela imprensa e sociedade civil.** Como funcionárias, precisam de nossa

proteção emergencial. Entendemos e concordamos que o quadro de GCMs que atuam na Casa não comporta o atendimento a todos os funcionários, caso houvesse muitos ameaçados. Mas a realidade deve imperar neste momento: **temos apenas duas funcionárias solicitando tal expediente, o que significa, apenas mais quatro GCMs além dos dois já destinados à escolta da vereadora XXXXXXXXXXXX.**

Não foi acostado nenhum documento ao pedido inicial.

Este Procurador, a seguir, tendo em vista os fatos narrados na comunicação à Mesa Diretora, solicitou ao capitão responsável pela Assessoria Policial Militar da Casa informar quais foram as providências adotadas até o momento em relação aos fatos de violência narrados.

O capitão XXXXXXXXXXXX, chefe int da Assessoria Policial Militar da Câmara Municipal, informou que (doc.1):

1. Quanto à **vereadora XXXXXXXXXXXX**, foi-lhe disponibilizado pela Mesa Diretora segurança pessoal do efetivo de GCM da CMSP e, de nossa parte, pedido de investigação por parte da Polícia Judiciária, açodado [e] encaminhado por intermédio do chefe de gabinete do Comando Geral da PMESP à Secretaria de Segurança Pública.

2. No que se refere à senhora **XXXXXXXXXXXX, da Bancada Feminista do PSOL**, protocolou por intermédio de sua chefe de gabinete, pedido de segurança pessoal a todas [as] integrantes da bancada, sendo negado pela Mesa Diretora, permanecendo à disposição da vereadora eleita XXXXXXXXXXXX [o] efetivo de GCM da CMSP em caso de necessidade. Da mesma forma, houve contato desta assessoria com o comando da PMESP para a interlocução junto à SSP e fazer célere as investigações.

3. **Em relação à senhora XXXXXXXXXXXX do Quilombo Periférico**, não houve ciência formal dos fatos, até o momento, à Presidência da CMSP ou à APMCMSP, somente divulgação nos meios midiáticos. Por decisão da Mesa Diretora, será adotado o mesmo critério, sendo disponibilizado segurança pessoal à vereadora eleita XXXXXXXXXXXX, estando os níveis de comando dessa assessoria ciente dos fatos.

Aduziu, por fim, o mesmo chefe da Assessoria Militar da Câmara Municipal:

Esclareço que pessoalmente **tentei contato com os gabinetes e [...] por intermédio telefônico com ambas as bancadas coletivas, sem sucesso, enviando-lhes e-mail, colocando à disposição a PMESP e solicitando retorno do contato. Somente a sra. XXXXXXXXXXXX, chefe de gabinete da Bancada Feminista do PSOL, retornou o contato**, deixando a ela facultado o contato pessoal para auxílio e maiores esclarecimentos. **Em decorrência deste**

contato, foi gerada uma Ordem de Serviço na PMESP em 1 de fevereiro de 2021, a fim de intensificar o policiamento na região dos fatos ocorridos [e] a fim de salvaguardar e prevenir a incolumidade dos moradores da região.

A seguir, a Procuradoria encaminhou o Memo. nº 035/2021 à SGA-1, Secretaria de Recursos Humanos, para que o secretário informasse:

a) quais os cargos ocupados na Edilidade pelas servidoras XXXXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXXX, e a que gabinete de vereador tais cargos estão vinculados; b) caso as referidas servidoras ocupavam, antes de virem para a Edilidade, cargo efetivo ou são empregadas de outras entidades ou órgãos públicos municipais, estaduais ou federais, como ocorria com XXXXXXXXXXXX, “assistente de políticas públicas da Secretaria Municipal de Saúde”, como consta do site da Câmara Municipal, endereço eletrônico disponível em [https://www.saopaulo.sp.leg.br/vereador/XXXXXXXXXXXX-da-bancada-feminista/], solicito que se junte ao respectivo **pedido de afastamento ou cessão por parte desta Edilidade de cada uma dessas servidoras, bem como o deferimento pelo correspondente órgão de Origem. (doc. nº 2-A)**

O Secretário de SGA-1, juntando os respectivos ofícios, tal como solicitado no Memo. Procuradoria nº 035/21, esclareceu:

XXXXXXXXXXXX é servidora da PMSP, ocupando o cargo de assistente de gestão de políticas públicas. Seu afastamento para prestar serviços junto à CMSP foi solicitado pela vereadora XXXXXXXXXXXX (XXXXXX), através do Memo. XXXXX nº 5/21 – ofício (em anexo), **mas ainda não foi autorizado**. XXXXXXXXXXXX (nome social de XXXXXXXXXXXX), RF XXXXX, exerce o cargo de assessor parlamentar, ref. QPLCG-6, no gabinete da vereadora XXXXXXXXXXXX (XXXXXX), com início de exercício em 05/01/2021. **(doc. nº 2-B)**

A partir de tais elementos constantes do presente expediente, passo a dar o meu parecer.

Antes de mais nada, parece-me oportuno recordar, ainda que brevemente, os fatos narrados na comunicação à Mesa, tal como por ela referidos e divulgados na imprensa. Nas duas reportagens referidas pelos requerentes, extraem-se as seguintes mensagens, cujas cópias anexo ao presente **(doc.3-A e 3-B)**:

#### **1. XXXXXXXXXXXX (DOC.3-A)**

A vereadora de São Paulo, XXXXXXXXXXXX (PSOL), **registrou na última quarta-feira (27), um boletim de ocorrência sobre a visita que recebeu**

de um homem em seu gabinete que se identificou como “garçom reça”. De acordo com o boletim, o homem chegou no gabinete da vereadora por volta das 17h de terça-feira (26), usando uma bandeira e máscara com símbolos cristãos e “aparentemente perturbado”.

Agitado, o homem entregou para os funcionários uma carta em que dizia ser uma das pessoas que atacou XXXXXXXXXXXX pelas redes sociais e que a acompanhava na Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) quando ela ainda era codeputada. O suposto agressor trabalhava no Restaurante do Círculo Militar, localizado ao lado do prédio da Alesp.

No boletim, a vereadora ainda alega ter se sentido “fisicamente ameaçada” no ambiente de trabalho.

Em janeiro, XXXXXXXXXXXX processou cerca de 50 pessoas que a atacaram, ofenderam e ameaçaram nas redes sociais, desde o fim da campanha eleitoral. Atualmente, ela é acompanhada por seguranças particulares e aguarda auxílio da presidência da Câmara e do Poder Executivo com a liberação de Guarda Civis Metropolitanos.<sup>1</sup> (grifos nossos)

## 2. XXXXXXXXXXXX (DOC.3-B)

Casa da covereadora XXXXXXXXXXXX sofre atentado a tiros na madrugada

A casa da covereadora XXXXXXXXXXXX, 28 anos, na zona leste de São Paulo, uma das representantes do mandato coletivo Bancada Feminista, eleita para a Câmara de Vereadores de São Paulo, foi atingida por pelo menos dois disparos de arma de fogo na madrugada desta terça (26). Ela chegou às 15h20 no DHPP (Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa) para prestar depoimento. Imagens obtidas por uma câmera de segurança mostraram um veículo Palio branco, com película escura nos vidros, parado em frente da casa de XXXXXXXXXXXX por aproximadamente três minutos, entre 2h07 e 2h10 (horário de Brasília). Vizinhos disseram que foi esse o horário do som dos disparos.

Nas imagens, não é possível ver os ocupantes do veículo nem o momento dos disparos. O autor ou autores dos disparos atiraram por meio de uma grade no portão da casa, e os disparos, afirma a vereadora, atingiram, a princípio, a parede externa de sua casa. Ela, a mãe e seu irmão não sofreram ferimentos. Entre o momento do acidente e a vinda ao DHPP, a covereadora reforçou sua segurança pessoal e colheu informações sobre o caso.

---

1. Vereadora XXXXXXXXXXXX é ameaçada por “garçom reça” em gabinete na Câmara. *Cultura*, São Paulo, 28 jan. 2021. Disponível em: [https://cultura.uol.com.br/noticias/16050\\_gabinete-da-vereadora-XXXXXXXXXX-e-invadido-por-garcom-reaca.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/16050_gabinete-da-vereadora-XXXXXXXXXX-e-invadido-por-garcom-reaca.html).

A advogada Paula Nunes disse que a bancada vai pedir que a Câmara peça que a segurança dos vereadores seja reforçada por agentes da Guarda Civil Metropolitana e que a covereadora e a Bancada Feminista continuará monitorando detalhadamente o assédio nas redes sociais. **“[A investigação está sendo] bem encaminhada.** Pelo período noturno, a covereadora optou por não sair de casa durante a noite, ficou assustada, mas dentro de sua residência. **Hoje pela manhã que ela reparou os dois buracos de bala e já nos procurou aqui no DHPP, foi atendida junto de seu advogado e toda atenção foi dada e já tem equipes na rua, fazendo perícia do DHPP na casa dela”, afirmou o delegado do caso, Fábio Pinheiros Lopes, ao Brasil Urgente, da Bandeirantes.** Segundo ele, **além de estar o delegado responsável pela delegacia, também estava a delegada da delegacia de delitos da intolerância que cuida justamente desses crimes como homofobia, racismo, preconceito político, religiosos: “Ela durante sua explanação disse que não está sendo ameaçada por ninguém, não tem nenhum suspeito.** É que o trabalho que faz é muito expressivo e, querendo ou não, ela vai despertar a maldade em algumas pessoas que são contra o que ela prega. Por isso que a gente tem que dar essa resposta rápida e achar os autores para que não aconteça coisa pior como aconteceu no Rio de Janeiro. [...]”<sup>2</sup> (grifos nossos)

### 3. XXXXXXXXXXXX (DOC. 3-C)

Embora não indicado na Comunicação à Mesa, este procurador localizou na internet a seguinte reportagem narrando os fatos:

**A covereadora XXXXXXXXXXXX, da bancada Quilombo Periférico (PSOL), foi a terceira mulher transexual com atuação na Câmara de Vereadores de São Paulo a registrar boletim de ocorrência após ter sofrido ataque na cidade. De acordo com a parlamentar, ela e sua família foram alvos de um disparo com arma de fogo neste domingo (31) em frente à sua casa, localizada na zona sul da capital paulista.** Consta no boletim de ocorrência que o tiro foi lançado para o alto e que a pessoa autora do ataque passou de moto pela rua e estava de capacete. **As vítimas não conseguiram registrar a placa do veículo e uma testemunha, que não quis se identificar, presenciou o atentado. Em vídeo publicado na página oficial do mandato coletivo no Instagram, XXXXXXXXXXXX**

2. OLIVEIRA, Marcelo. Casa da covereadora XXXXXXXXXXXX sofre atentado a tiros na madrugada. *UOL*, São Paulo, 27 jan. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/27/XXXXXXXXXXXX-atentado.htm>.

**relata que o bairro onde vive não tem histórico de violência como o que ela experimentou neste domingo.** “Não é um fato isolado, isso é sim um ataque, uma forma de querer silenciar esses corpos pretos, periféricos e trans que estão agora dentro da política”, disse na gravação realizada em frente ao Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa, da Polícia Civil.

Três dias antes do atentado contra XXXXXXXXXXXX, a vereadora XXXXXXXXXXXX (PSOL) foi ameaçada por um homem que se identificou como “garçon reça”. Há cinco dias, XXXXXXXXXXXX, covereadora da Bancada Feminista (PSOL), também foi alvo de disparos de arma de fogo, feito por pessoas que se escondiam em um carro. Todos os três ataques ocorreram na semana da visibilidade trans e foram perpetrados contra mulheres transexuais e parlamentares da Câmara de Vereadores de São Paulo.

**XXXXXXXXXX relatou que ninguém de sua família, tampouco ela, sofreu qualquer ferimento e que nenhum objeto de sua casa foi atingido.** “Foi uma cena muito rápida”, narrou em vídeo publicado nas redes sociais. Considerado o curto espaço de tempo entre os atentados sofridos por ela, XXXXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXXX, assim como, pelo cargo que elas ocupam atualmente, a covereadora avalia que o atentado tem motivações políticas e de transfobia. “A gente, pede, clama que haja uma investigação séria, que se debrucem a esse acontecido, que a gente sabe que é um ataque político, transfóbico e contra a democracia. A gente não vai silenciar”, declarou em vídeo.<sup>3</sup> (grifos nossos)

Em segundo lugar, observo que não foram acostados à comunicação à Mesa **os respectivos Boletins de Ocorrência** das ameaças ocorridas, providência que seria indispensável para a análise decisória por parte da E. Mesa Diretora sobre o requerimento formulado, inclusive para demonstrar a alegada gravidade das ameaças. Por outro lado, o pedido de proteção da Guarda Civil Municipal é um pedido pessoalíssimo, tendo em vista as circunstâncias que envolvem diversos aspectos da autonomia e da intimidade da pessoa envolvida, que somente em casos excepcionais – no caso de a pessoa objeto da escolta estar hospitalizada, por exemplo – poderia ser feita por interposta pessoa. A título ilustrativo, é o que, em situação análoga, providenciaram a **deputada Talíria Petrone e a deputada Renata Abreu**, ao solicitarem a escolta parlamentar à Mesa Diretora de suas respectivas Casas Legislativas: **apresentaram Boletim de Ocorrência e formularam o pedido pessoalmente, sem qualquer delegação ou intermediação (doc. n° 4)**, como se verifica nas seguintes reportagens:

---

3. COSTA, Samuel; ORTEGA, Pepita. Covereadora XXXXXXXXXXXX registra boletim após sofrer ataque a tiros em SP. *BOL*, São Paulo, 1º fev. 2021. Disponível em: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2021/02/01/covereadora-XXXXXXXXXX-registra-boletim-apos-sofrer-ataque-a-tiros-em-sp.htm>.

DEISTER, Jacqueline. Ameaçada de morte, deputada Talíria Petrone recebe escolta parlamentar. *Brasil de Fato*, Rio de Janeiro, 21 ago. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/21/ameacada-de-morte-deputada-taliria-petrone-recebe-escolta-parlamentar>.

SOUZA, Rafael Nascimento. Deputada Renata Souza vai à polícia registrar ameaça de morte: ‘Tentam me silenciar’. *Extra*, Rio de Janeiro, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://s.extra.globo.com/casos-de-policia/deputada-renata-souza-vai-policia-registrar-ameaca-de-morte-tentam-me-silenciar-24806403.html>.

Assim, com base nos elementos acima mencionados, observo que a **vereadora** **XXXXXXXXXX** recebeu ameaça por meio de pessoa que deixou uma carta a funcionário em seu gabinete na Câmara Municipal. Segundo noticiado, ela afirmou ter sido “**acompanhada por seguranças particulares**”. Como salientado pelo Capitão chefe da APM da Edilidade, em relação à vereadora já foram tomadas as seguintes providências: “**Foi-lhe disponibilizado, pela mesa diretora, segurança pessoal do efetivo de GCM da CMSP, e, de nossa parte, pedido de investigação por parte da Polícia Judiciária açodado [e] encaminhado por intermédio do chefe de gabinete do Comando Geral da PMESP à Secretaria de Segurança Pública**”. Ademais, os próprios requerentes, Líderes do PT e do PSOL, reconheceram e saudaram a decisão da Mesa Diretora de conceder a proteção da Guarda Civil à vereadora, **e nada requereram em relação a ela em seu pedido inicial**. Registre-se que, ainda que assim não fosse, tal proteção estaria assegurada à vereadora, pois, conforme Decisão da Mesa nº 4664/21, publicado no D.O.C. em 13 de fevereiro de 2021 (p. 79), a E. Mesa decidiu que

mediante disponibilidade de pessoal e autorização do presidente, será deferida proteção a vereador da Edilidade paulistana de até dois Guardas Civis lotados na Inspetoria – Câmara Municipal – ICAM, sempre que houver situação que justificadamente exija tal medida em caráter temporário, observadas as seguintes condições: 1. A proteção ao vereador será deferida desde que formulado pedido devidamente justificado pelo parlamentar, e instruído com cópia do Boletim de Ocorrência respectivo, regularmente lavrado. (**doc. nº 5**).

Não se pode deixar de ressaltar que o presidente da Edilidade, Milton Leite,<sup>4</sup> em coluna de opinião publicada hoje (15 de fevereiro de 2021) no jornal *Folha de S.Paulo*, asseverou: “Foi assim que nos guiamos, em conjunto com a Procuradoria da Casa, **na determinação de oferecer proteção da Guarda Civil Metropolitana**

4. Uma Câmara Municipal plural, transparente e diversa. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 15 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/02/uma-camara-municipal-plural-transparente-e-diversa.shtml?origin=folha>.

aos vereadores titulares que registrarem boletim de ocorrência por ameaças. Também acreditamos que a Comissão de Direitos Humanos poderá exercer papel importantíssimo no debate das causas da violência que assusta nossos parlamentares”. (doc. nº 6)

Nenhuma providência adicional deve ser tomada pela E. Mesa Diretora, portanto, no meu entender, em relação à vereadora XXXXXXXXXX, em razão do requerimento ora formulado.

No tocante às denominadas covereadoras XXXXXXXXXX, da Bancada Feminista, e XXXXXXXXXX, do Quilombo Periférico, tenho a aduzir o que se segue.

Nos termos da Decisão da Mesa nº 4663/21, publicado no D.O.C em 13 de fevereiro de 2021 (p. 79) p.p. (doc. nº 5), a E. Mesa Diretora acolheu os Pareceres Chefia nº 001/2021 e ASS nº 001/2021 da Procuradoria, que, por meio do Parecer Chefia nº 001/2021, publicado na íntegra no D.O.C em 6 de fevereiro de 2021 (p. 82-84), havia se manifestado, após extensa fundamentação, no sentido de que “não se reconhece no ordenamento jurídico brasileiro o instituto do ‘mandato coletivo’”, e de que “a Mesa Diretora da Câmara não reconhece a existência de covereadores, uma vez que os mandatos de vereadores têm caráter individual e tal figura inexistente no ordenamento jurídico brasileiro”. Ainda, no Parecer ASS nº 001/2021, a Procuradoria entendeu que “a Câmara Municipal de São Paulo, institucionalmente, não reconhece a figura dos ‘mandatos coletivos’, nem dos ‘covereadores’, tanto nos trabalhos legislativos como nos trabalhos administrativos”, e que, “caso tal informação ou Comunicação Oficial contivesse elementos no sentido de que o mandato parlamentar é exercido coletivamente, tal informação seria ilegal e inverídica nos termos do Parecer Chefia nº 001/2021, e seria inadequada para ser apresentada aos cidadãos, que têm o direito de ser informados corretamente a respeito de quem são os seus legítimos representantes”.

As denominadas covereadoras XXXXXXXXXX e XXXXXXXXXX, com a devida vênia, de acordo com a Decisão da Mesa nº 4663/21, que acolheu os Pareceres Chefia mencionados, não participaram do processo eleitoral em igualdade de condições com os demais candidatos a vereador, não receberam votos e não foram eleitas, não foram diplomadas pela Justiça Eleitoral e não reuniram os requisitos legais para tomar posse e exercer mandato parlamentar na Câmara Municipal. Não detêm, portanto, a condição de se apresentarem como legítimas representantes do povo e não são consideradas como tal pela sociedade, como equivocadamente foi afirmado no requerimento inicial; muito embora mereçam elas, inequivocamente, reconhecimentos por sua ativa participação pública pelos eleitores dos PSOL, que participam da Bancada Feminista e do Quilombo Periférico.

Nos termos constitucionais e legais, a Decisão da Mesa nº 4664/21, publicado no D.O.C. em 13 de fevereiro de 2021 (p. 79) (doc. nº 5), somente contemplou a proteção por meio de Guardas Cívicas aos parlamentares titulares de mandato regular. Conforme *Consideranda* do referido Ato, as atribuições das Guardas Cívicas somente podem ser estabelecidas por meio de Lei, conforme art. 144, § 8º da Constituição

Federal. E o art. 5º, inciso XVII, do Estatuto Geral das Guardas Municipais, **Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, prevê, dentre as atribuições da Guarda Civil Metropolitana, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais, a de “auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários”**. Ora, as servidoras **XXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXXX, consideradas pelo PSOL e pelo PT como covereadoras não podem ser “consideradas autoridades e dignatárias” nos termos legais**.

Ademais, salienta-se que o Ato da Mesa nº 1006/2007, em seu art. 3º, caput e inciso XII, do Ato da Mesa nº1006/2007, com a redação dada pelo Ato da Mesa nº 1344/2066, estabelece que a Inspeção – Câmara Municipal (ICAM) da Guarda Civil Metropolitana exercerá suas atividades institucionais **“na Câmara Municipal de São Paulo”**, competindo-lhe, dentre outras atribuições, “zelar pela proteção de agente público em situações que justificadamente exijam tal medida em caráter temporário”. Ora, os disparos com armas de fogo que constituíram as ameaças à **XXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXXX ocorreram fora da Câmara Municipal**, e, portanto, inexistente qualquer fundamento jurídico a amparar o deferimento à proteção a elas duas por meio de designação Guardas Civis Municipais que passe a acompanhá-las **em ambiente externo** ao recinto da Edilidade paulistana, outorgando-lhes tratamento privilegiado em relação aos demais servidores.

Não se pode olvidar que a Administração Pública **está adstrita ao princípio da legalidade, conforme os termos do art. 37 da Constituição Federal**. Como leciona Hely Lopes Meirelles,<sup>5</sup> “na Administração Pública **não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’”.

Logo, a proteção policial pleiteada por meio da Comunicação à Mesa para as denominadas covereadoras tenha **óbice no princípio constitucional da legalidade**, e a eventual afronta a esse princípio por parte da E. Mesa Diretora, além de onerar o Erário, poderá acarretar aos membros da Mesa a sua responsabilização, inclusive por ato de improbidade administrativa, com fulcro nos artigos 1º, 10 e 11 da Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Evidente que a Mesa da Câmara se preocupa com a proteção a todos os servidores da Edilidade paulistana, independentemente de raça, cor, orientação sexual, convicções religiosas ou opção política, **e que não tolerará qualquer tipo de violência ou ameaça aos seus servidores no ambiente de trabalho**, por meio de sua Assessoria Policial Militar (APM) e da Inspeção – Câmara Municipal (ICAM), e mesmo, na medida do possível, **fora do ambiente de trabalho**, empenhando todos os esforços cabíveis para que lhes seja assegurada a **proteção policial adequada junto à Secretaria de Segurança Pública, além de outras medidas policiais e jurídicas pertinentes**.

5. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 91.

Conforme foi recordado pelo presidente da Edilidade em coluna publicada na Folha de S.Paulo em 15 de fevereiro de 2021, a matéria poderá ser levada à Comissão de Direitos Humanos da Edilidade: “**Também acreditamos que a Comissão de Direitos Humanos poderá exercer papel importantíssimo no debate das causas da violência que assusta nossos parlamentares.**”<sup>6</sup> (doc. nº 6)

Não se pode esquecer que a denominada covereadora, XXXXXXXXXXXX, **ao contrário do que consta do requerimento inicial**, sequer é servidora da Câmara Municipal de São Paulo, mas exerce atividades no Palácio Anchieta transitoriamente e de modo não formal, já que o pedido de afastamento, formulado em 13 de janeiro de 2021, ainda não foi deferido pela Autarquia Hospitalar Municipal da Secretaria Municipal de Saúde (doc. nº 2-B). **O que não significa deixar de merecer toda a atenção por parte da E. Mesa, pois ela exercer atividades na Edilidade, além de que seu afastamento está prestes a ser regularizado.** Qualquer pessoa que exerce atividades na Edilidade paulistana está sob o manto da proteção policial tanto da Assessoria Policial Militar quanto da Guarda Civil Metropolitana, que, em harmoniosa coordenação, coíbem todo tipo de violência.

De todo modo, providências já foram adotadas pela Mesa da Câmara quanto à servidora XXXXXXXXXXXX. Como informou o capitão XXXXXXXXXXXX, chefe int da Assessoria Policial Militar da Câmara Municipal:

2. No que se refere à Senhora XXXXXXXXXXXX, **da Bancada Feminista do PSOL**, protocolou por intermédio de sua chefe de gabinete, pedido de segurança pessoal a todas [as] integrantes da bancada, sendo negado pela Mesa Diretora, permanecendo à disposição da vereadora eleita XXXXXXXXXXXX [o] efetivo de GCM da CMSP em caso de necessidade. Da mesma forma, houve contato desta acessória com o comando da PMESP para a interlocução junto à SSP e fazer célere as investigações

E E. Mesa não adotou qualquer providência formal até o momento em relação à servidora XXXXXXXXXXXX, do Quilombo Periférico, servidora da Edilidade, **porque simplesmente não recebeu qualquer comunicação ou pedido dela nesse sentido.** Como afirmou o mesmo capitão XXXXXXXXXXXX:

3. **Em relação à senhora XXXXXXXXXXXX do Quilombo Periférico**, não houve ciência formal dos fatos, até o momento, à Presidência da CMSP ou à APMCMSP, somente divulgação nos meios midiáticos.

Talvez não tenha havido qualquer comunicação por parte de XXXXXXXXXXXX porque, como noticiado na imprensa, não considerou ela ter ocorrido qualquer dano: “**ninguém de sua família, tampouco ela, sofreu qualquer ferimento e que**

6. LEITE, Milton, op. cit.

**nenhum objeto de sua casa foi atingido. ‘Foi uma cena muito rápida’, narrou em vídeo publicado nas redes sociais” (doc. 3-C)**

Entendo ser pertinente que as duas denominadas vereadoras procurem auxílio financeiro para viabilizar a proteção policial privada junto aos partidos políticos PSOL e PT, cujas lideranças na Edilidade subscreveram o requerimento inicial, ou, inclusive, junto aos apoiadores do denominado mandato coletivo que integram, como aliás, já ocorreu, conforme noticiado em: CORREA, Suzana. Vereadoras do PSOL em SP contratam segurança particular após ataques a tiros. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 fev. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/vereadoras-do-psol-em-s-p-contratam-seguranca-particular-apos-ataques-tiros-24869475> (**doc. nº 7**).

## CONCLUSÃO

As providências a serem adotadas pela E. Mesa Diretora em relação ao Requerimento formulado pelos líderes das Bancadas do PT e do PSOL por meio de Comunicação à Mesa podem, portanto, ser assim sintetizadas:

1) **Em relação à vereadora XXXXXXXXXXX, nenhum pedido foi formulado e as medidas de proteção já foram adotadas e reconhecidas como suficientes.** De todo modo, a Decisão da Mesa nº 4664/21, publicada no D.O.C. em 13 de fevereiro, a assegura proteção por meio de disponibilização de até 2 (dois) policiais da Guarda Civil, assim como a todo parlamentar em situação de violência.

2) Em relação ao pedido de escolta formada por 4 (quatro) policiais da Guarda Civil às denominadas vereadoras XXXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXX, trata-se de pedido destituído de **amparo legal, que merece ser indeferido por não terem sido elas eleitas e diplomadas nos termos da Justiça Eleitoral, não terem regular mandato parlamentar, não preencherem os requisitos exigidos pela legislação, em especial** art. 144, § 8º, da Constituição Federal, art. 5º, inciso XVII, da Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, Ato nº 1006/07 e Decisão da Mesa nº 4664/21, **por se tratar de pedido desacompanhado dos respectivos Boletins de Ocorrência, e, por fim, por XXXXXXXXXXX não ser servidora desta Edilidade.** Ainda assim, a E. Mesa já adotou as medidas ao seu alcance em relação à XXXXXXXXXXX. Deixou de providenciar qualquer medida em favor da servidora XXXXXXXXXXX por ausência de solicitação dela, por não ter retornado contato feito pela Assessoria da Polícia Militar desta Edilidade, disposta a prestar todo o auxílio necessário. Pode-se supor que essa ausência de solicitação ou retorno decorreu da inexistência de danos e reduzido risco; e, também, de impossibilidade de identificação do autor do tiro, já que, de acordo com o relatado à imprensa pela própria servidora, o tiro lançado ao alto em frente à sua casa, desferido por pessoa

com capacete passando rápido de moto, impediu qualquer identificação. A matéria relativa às ameaças às denominadas covereadoras em questão poderá ser submetida, de todo modo, à Comissão de Direitos Humanos da Edilidade.

3) A E. Mesa Diretora, apesar da denegação do pedido ora formulado, tem ressaltado que não tolera e não tolerará jamais violência ou ameaça a qualquer pessoa que trabalha ou exerce atividades no Palácio Anchieta, independentemente de raça, cor, orientação sexual, convicções religiosas ou opção política, que está à disposição de qualquer partido político, vereador, servidor ou pessoa que lhe apresentar pedido nesse sentido, que sempre disponibilizará, nos termos legais, toda a proteção policial e acompanhamento cabíveis por meio de sua Assessoria Policial Militar (APM) e da Inspeção – Câmara Municipal (ICAM) em relação a ameaças contra integridade das pessoas que exerçam atividades no âmbito do prédio Palácio Anchieta, e, inclusive, com o auxílio da Secretaria de Segurança Pública, proteção fora do ambiente da Edilidade paulistana.

É o meu parecer, s.m.j.

São Paulo, 15 de fevereiro de 2021

José Luiz Levy  
Procurador Assessor da Chefia – R.F. 11.012  
OAB/SP nº 67.816

**Ref.: TID 19153203 – Comunicação à Mesa Diretora**  
**Requerente: nobres vereadores Luana Alves e Eduardo Suplicy.**

À Presidência  
Exmo. sr. chefe de gabinete

Encaminho o Parecer ASS nº 2/2021 desta Procuradoria, da lavra do dr. José Luiz Levy, que avalizo, a fim de subsidiar a Presidência face a comunicação e requerimento à Mesa Diretora formulada pelos nobres vereadores e líderes partidários Luana Alves e Eduardo Suplicy.

A Mesa Diretora da Câmara, como de resto toda a sociedade paulistana e brasileira, lamenta profundamente quaisquer ameaças dirigidas a pessoas transexuais, sejam ou não parlamentares, sejam ou não ocupantes de espaços públicos de poder. É de se notar, aliás, que a Câmara Municipal de São Paulo já editou várias leis promovendo precisamente o respeito à diversidade. A título de exemplo, há a Lei Municipal nº 12.118, de 28 de junho de 1996, que dispõe sobre Projeto de Relações de Gênero nas escolas públicas do município de São Paulo; a Lei Municipal nº 12.786, de 7 de janeiro de 1999, que institui, no âmbito do município de São Paulo, o “Dia do Orgulho Gay”; a Lei Municipal nº 15.900, 11 de novembro de 2013, que inclui no Calendário Oficial de Eventos da Cidade de São Paulo o Dia Municipal de Combate à Homofobia, Lesbofobia e Transfobia; a Lei Municipal nº 16.163, 13 de abril de 2015, que dispõe sobre a Política de Proteção da Saúde Sexual e Reprodutiva e Prevenção de Agravos no Espaço Escolar; a Lei Municipal nº 16.184, 23 de abril de 2015, que incluiu no Calendário Oficial de Eventos da Cidade de São Paulo o Festival Mix Brasil de Cultura da Diversidade; ou a Lei Municipal nº 17.301, de 24 de janeiro de 2019, que dispõe sobre as sanções administrativas a serem aplicadas às práticas de discriminação em razão de orientação sexual e identidade de gênero.

Nessa esteira, diante do relato e requerimento da vereadora XXXXXXXXXXXX, acompanhado do respectivo Boletim de Ocorrência, a Presidência, com o referendo da E. Mesa, a ofereceu imediatamente escolta de dois Guardas Municipais do efetivo da Câmara Municipal para auxiliar em sua segurança pessoal.

Tristemente, na mesma semana do Dia da Visibilidade Trans, a imprensa noticiou outros dois incidentes de violência praticados contra duas transexuais femininas, associados a dois gabinetes de vereadoras desta Casa, ambos do PSOL: XXXXXXXXXXXX, que está sendo requisitada pelo XXXXX, de XXXXXXXXXXXX, para prestar serviço em seu gabinete; XXXXXXXXXXXX, nomeada para o cargo de Assessor Parlamentar no XXXXX, de XXXXXXXXXXXX.

A Mesa Diretora da Câmara adotou desde logo todos os meios a seu alcance para assegurar a elas a proteção devida.

Todavia, a proteção que se pode e se deve oferecer às servidoras XXXXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXXX não pode alcançar, dentro do ordenamento jurídico vigente, a mesma extensão daquela que se oferece aos parlamentares. Trata-se da aplicação do princípio da igualdade, que atua em duas vertentes: *perante a lei e na lei*.

O princípio da igualdade pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”.<sup>7</sup>

A proteção aos parlamentares, quando ameaçados, é uma exigência do regime democrático, no qual é essencial o reconhecimento da pluralidade e da diversidade de posturas ideológicas. Nesse sentido, a Decisão de Mesa nº 4664/21 (DOC de 13 de fevereiro de 2021) oferece critérios e limites para assegurar essa proteção aos parlamentares, pautando-se nos princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade; por exemplo: o parlamentar deve instruir o pedido de reforço de segurança com o boletim de ocorrência, e a proteção especial cessará ao término da investigação, devidamente acompanhada por procurador.

Todavia, a “coverança” é fenômeno que não se extrai do regime democrático e do sistema político e eleitoral vigente, pois ele se assenta na igualdade de oportunidades de candidaturas individuais conforme as indicações partidárias, com a contagem de votos obtidos pela legenda e pelos candidatos individuais, diplomados ao final do processo eleitoral pela Justiça competente. Cada cadeira legislativa é ocupada por um único representante, eleito segundo critérios válidos igualmente para todos, como tive oportunidade de explicitar no Parecer Chefia nº 1/2021, acolhido pela E. Mesa na Decisão nº 4663/21 (DOC de 13 de fevereiro de 2021).

Pois bem: a figura de “coveradores” se constrói à margem desse sistema, e não caberia esperar do mesmo sistema do qual se distanciam recursos adicionais para protegê-los, precisamente por se sentirem ameaçados ao atribuírem a si mesmos essa condição.

De fato, os “coveradores” têm atraído a atenção midiática, com riscos e/ou benefícios associados a essa maior exposição pública. Mas, assim como a noção de “coveradores” não tem respaldo legal, tampouco encontra respaldo legal o emprego de recursos públicos adicionais para lhes garantir uma proteção especial, privilegiada, da qual carecem todos os demais cidadãos.

Por outro lado, cabe ponderar que aqueles que atuam abertamente em causas políticas ou partidárias, de qualquer orientação ideológica, não raro sofrem injustos constrangimentos. O “cabo eleitoral” ou o “assessor parlamentar” de um político tende a estar, em razão desse vínculo, mais exposto a sofrer ameaças ou assédios de diversos tipos, não se lhes oferecendo por isso privilégios ou tratamentos diferenciados de qualquer espécie. Se assim fosse, o poder público despenderia na área de segurança verbas extras – já insuficientes para a proteção da população em geral – em prol de uma nova classe de agentes ou de servidores públicos.

Em tal contexto, é certo que os recursos destinados à segurança dos parlamentares não podem ser utilizados para segurança de pessoas não eleitas, sob pena de

---

7. NERY JÚNIOR, Néelson. *Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 42.

sujeitar a Mesa Diretora à improbidade administrativa, como salientado no Parecer ASS nº 2/21, ora avalizado.

Porém, face à triste situação relatada pelos nobres vereadores e líderes partidários Luana Alves e Eduardo Suplicy, que consternam toda e qualquer pessoa de boa vontade, cumpre registrar que a E. Mesa atuou com prontidão, sensibilidade e proatividade antes mesmo de sua formulação. Em síntese, anote-se que:

1) A Vereadora XXXXXXXXXXXX recebeu da Mesa Diretora da Câmara pronta resposta a seu requerimento, que foi acompanhado do competente Boletim de Ocorrência, merecendo a saudação dos nobres vereadores que firmam a comunicação em exame, sem nenhum requerimento específico em relação a ela, uma vez que as medidas cabíveis foram prontamente adotadas;

2) XXXXXXXXXXXX é servidora da Prefeitura Municipal, ocupando o cargo de assistente de gestão de políticas públicas. A então presidente em exercício, vereadora Rute Costa, em 13 de janeiro de 2021, atendendo à solicitação da vereadora XXXXXXXXXXXX (XXXXX), requereu o afastamento da servidora. Porém, ainda pende a autorização da Prefeitura. Mesmo assim, a Assessoria Policial Militar que presta serviços nesta Câmara solicitou do comando da Polícia Militar Estadual investigações céleres e intensificação do policiamento na região dos fatos ocorridos, permanecendo à disposição do Gabinete. Ou seja, a Câmara está emprestando seu peso institucional e recursos disponíveis para minimizar o drama vivenciado por essa servidora pública, tal como relatado por ela à mídia.

3) A servidora XXXXXXXXXXXX (nome social de XXXXXXXXXXXX), RF XXXXXX, exerce o cargo de assessor parlamentar no gabinete da vereadora XXXXXXXXXXXX (XXXXX). O gabinete ou a interessada não chegou a encaminhar boletim de ocorrência nem qualquer solicitação formal à Presidência. Ainda assim, ciente dos fatos narrados na grande imprensa, a Assessoria Policial Militar está à disposição do gabinete para as medidas que estiverem a seu alcance, e a Guarda Civil Metropolitana oferece toda a proteção no âmbito da Edilidade.

Do exposto, lamentando profundamente as ameaças relatadas pela vereadora XXXXXXXXXXXX e pelas servidoras XXXXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXXX, manifesto-me pelo indeferimento do requerimento, por ausência de fundamento legal, conforme assentado no Parecer ASS nº 2/21.

São Paulo, 16 de fevereiro de 2021

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe  
OAB/SP 106.017



# Parecer ASS nº 0013/2021

**Interessado:** Vereador XXXXXXXXXXXX.

**Assunto:** Requerimento à CPI solicitando a ampliação de objeto.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Fato determinado. Aditamento. Ampliação de objeto. Correlação com o escopo da CPI. Viabilidade. Necessidade de aprovação pelo Colegiado da CPI e de posterior pedido da CPI, por seu presidente, ao Plenário, com apoio de 1/3 dos vereadores.

Exma. Sra. Procuradora Chefe,

## I. SÍNTESE DO PROCESSO

O nobre vereador XXXXXXXXXXXX, atendendo à sugestão de SGP.14, solicitou à Procuradoria manifestação sobre requerimento por ele formulado perante a Comissão Parlamentar de Inquérito dos Aplicativos, RDP nº 00006/2021, aprovada pelo Plenário e já instalada, visando “apurar e analisar os contratos, custos e serviços prestados por empresas de tecnologia OTTC’s, no município de São Paulo, através de seus aplicativos para o transporte particular de passageiro individual remunerado”.

O requerimento formulado pelo nobre vereador à CPI, da qual é relator, datado de 11 de maio de 2021, postula “que seja incluído no rol dos investigados também as empresas de tecnologia OTTC’s de transporte por aplicativo de pequenas cargas, market place e deliveries, por meio de motofretistas e motoboys, uma vez que as condições oferecidas aos parceiros e infrações à legislação são praticamente as mesmas”.

A equipe da Secretaria das Comissões Parlamentares de Inquérito (SGP.14), por meio de dois de seus secretários, informou o vereador requerente, em 12 de maio de 2021, o seguinte:

Vi[e]mos através deste acusar o recebimento do requerimento [em] anexo, e igualmente informar que não será possível alterar o escopo da Comissão pelo colegiado desta CPI, pois o mesmo está claramente definido como “aplicativos de transportes de passageiros, tendo sido aprovado em Plenário desta forma”. Sugerimos que Vossa Senhoria submeta o referido requerimento à apreciação da Procuradoria da Câmara, como forma de saber se existe alguma outra possibilidade para a alteração do escopo da Comissão.

Em 8 de setembro p.p., V.Sa. foi chamada a posicionar-se sobre tal informação, preliminarmente, por sugestão da dra. Érica Corrêa Bartalini de Araujo, supervisora do Setor Jurídico-Administrativo desta Procuradoria. Em 10 de setembro p.p., V.Sa. solicitou que a SGP.14 informasse:

1. Se já houve anteriormente aditamento ou pedido de aditamento de requerimento de instalação de CPI, tanto de CPIs que já estariam em curso quanto de CPIs não instaladas até o momento do pedido de aditamento, nas duas últimas legislaturas;
2. Se, caso tenha havido, quais as formalidades exigidas para a apresentação de referidos pedidos de aditamento;
3. Se houve ou não deferimento de eventuais pedidos;
4. Qual [o] rito eventualmente seguido para o deferimento;
5. Caso tenha havido indeferimento do pedido, os motivos pelos quais o pedido foi indeferido.

Em 13 de setembro p.p., o supervisor da equipe da Secretaria das Comissões Parlamentares de Inquérito (SGP.14), em resposta às informações solicitadas pela Procuradoria, esclareceu que:

Considerando as duas últimas legislaturas, houve um caso de aditamento na CPI do Planos de Saúde de 2015, conforme documentos anexos. Ressalto que o aditamento foi feito antes da instalação da CPI e submetido a votação do plenário, como atesta o carimbo “lido e aprovado” no referido documento. Em casos em que a CPI não exauriu no período de seu funcionamento o tema proposto, aprovou-se um novo requerimento em plenário para uma nova CPI, como na criação da CPI da Evasão Fiscal, mostrado no RDP 50-2019, que também anexo como exemplo. (grifo nosso)

## II. DO PARECER

Passo, portanto, a manifestar-me.

Como se sabe, três são os requisitos constitucionais para a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 58, § 3º da Constituição Federal, reproduzidos pelo art. 33 da Lei Orgânica do Município): requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa; indicação de fato e objeto determinado a ser apurado; e fixação de prazo certo para a conclusão dos trabalhos. Nesse sentido:

A instauração de inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas Legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Lei Fundamental da República:

(1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa Legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto da apuração legislativa e (3) temporiedade da comissão parlamentar de inquérito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal: MS 24.831/DF, rel. min. Celso de Mello, v.g. (MS 26.441/DF, rel. min. Celso de Mello). No mesmo sentido: MS 24.849/DF, rel. min. Celso de Mello; MS 37760/MC, Pleno, rel. min. [Luís] Roberto Barroso, j. 14/04/2021, DJe 09/08/2021.

Na Câmara Municipal de São Paulo, a criação de CPI também está sujeita à aprovação pelo Plenário em razão do limite quantitativo relativo ao número de CPI que poderão funcionar na Edilidade paulistana, nos termos do art. 91, § 2º do Regimento Interno.

A CPI, uma vez preenchidos tais requisitos, fica autorizada a investigar o fato determinado que constitui o seu objeto com “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Nos termos constitucionais e legais, somente o fato determinado que constitui o escopo da CPI poderá ser objeto dos trabalhos investigativos, pois “o inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão Legislativa – **sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição** – promover a pertinente investigação” (STF, Pleno, MS 23.639, rel. min. Celso de Mello, j. 16/11/2000, DJU 16/02/2001).

Tais fatos determinados devem ser individualizados e definidos, não podendo ser vagos ou genéricos. Como bem salientou o ministro Celso de Mello,<sup>1</sup> em trabalho doutrinário: “Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O objeto da Comissão [Parlamentar] de Inquérito há de ser preciso”. O ministro Gilmar Mendes posicionou-se de igual modo sobre a matéria em sede de Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 3.591/SP, que tramitou no STF por meio de decisão monocrática prolatada em 14 de agosto de 2008:

Cumpre salientar que a Constituição, ao determinar que a CPI tenha por objeto fato determinado, tem por escopo garantir a eficiência dos trabalhos da própria Comissão e a preservação dos direitos fundamentais. Ficam impedidas, dessa forma, devassas generalizadas. Se fossem admitidas investigações livres e indefinidas, haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais.

Somente a delimitação do objeto a ser investigado pode garantir o exercício, pelo eventual investigado, do direito à ampla defesa e ao contraditório.

1. Investigação parlamentar estadual. *Justitia*, São Paulo, v. 45, n. 121, p. 150, 1983.

Acusações vagas e imprecisas, que impossibilitam ou dificultam o exercício desses direitos, são proscritas pela ordem constitucional.

A doutrina e a jurisprudência pátrias posicionam-se no sentido de que a determinação do fato a ser investigado pela CPI não impede que possa ser tal objeto amplo. Esse é o magistério de Paulo Hamilton Siqueira Jr.:<sup>2</sup> “O fato investigado não pode ser genérico, nada impedindo que seja amplo, como, por exemplo, ‘o sistema penitenciário brasileiro’. Basta que seja limitado no requerimento de instalação da Comissão”. Trata-se de entendimento igualmente acolhido no MS nº 33.751, relatado pelo ministro Edson Fachin, em 15 de dezembro de 2015, sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pelo Senado Federal, mais conhecida como “CPI do Futebol”.

A CPI também poderá investigar atos conexos ao fato determinado original que surgirem durante o curso de suas investigações – notadamente os ilícitos ou irregulares –, pois a CPI, além de se destinarem a viabilizar o exercício da função fiscalizatória do Poder Legislativo, “também se destina a fornecer informações ao Poder Legislativo para a tomada de decisão no processo de elaboração de leis e outros atos normativos”.<sup>3</sup> Tese que também é defendida por Celso Ribeiro Bastos<sup>4</sup> (STF, Pleno, MS 23.639-6/DF, rel. min. Celso de Mello, j. 16/11/2000, DJU 16/02/2001).

Pela mesma razão, quanto ao destino mais abrangente das Comissões Parlamentares de Inquérito, elas poderão investigar não exclusivamente as atividades da Administração Pública, mas também as atividades da sociedade civil e as condutas privadas, desde que exista interesse público relacionado com a respectiva Casa Legislativa que realiza a investigação:

A finalidade precípua da CPI, além da apuração de responsabilidades por fatos danosos à Administração Pública, sinaliza também para a investigação da atuação dos Poderes em geral, da atuação da sociedade civil em matérias que repercutem na saúde, moral, ética, desenvolvimento, progresso, atividades negociais etc. da sociedade brasileira. Como salienta Pinto Ferreira (*Comentários*, v. 3, p. 103), se anteriormente o campo de atuação das comissões parlamentares era mais limitado, atualmente ele se estende largamente, abrangendo o inquérito de qualquer fato determinado que interesse à vida constitucional do país e que necessite ser amplamente verificado e estudado sobre ele se tomar providências necessárias e oportunas.<sup>5</sup>

2. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2007. p. 49

3. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 636-637.

4. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4, t. 1, p. 276.

5. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1112.

De forma similar, Yuri Carajescov<sup>6</sup> também assevera que:

Os negócios privados são susceptíveis de investigação por comissão parlamentar de inquérito, desde que esteja em jogo interesse público relevante inserido no rol de competências da Casa Legislativa que a instituir.

A jurisprudência do STF orienta-se pelo mesmo diapasão:

Atos praticados na esfera privada não são imunes à investigação parlamentar, desde que evidenciada a presença de interesse público potencial em tal proceder. [...] Ou seja, o que deve ser perquirido, portanto, é a existência potencial de interesse público no objeto de investigação” (STF, 1ª T., MS nº 33.751/DF, rel. min. Edson Fachin, j. 15/12/2015).

A CPI tem direito de investigar fatos conexos ao fato determinado que constitui o seu escopo, pois, na busca da verdade dos fatos, muitas vezes entende ser necessário averiguar sobre atos ilícitos ou irregularidades que surgem no curso das investigações e que estão estreitamente imbricadas com a irregularidade principal investigada pela Comissão, fatos intimamente ligados ao fato determinado originário, e elementos importantes estreitamente relacionados à compreensão da matéria. Aliás, sempre oportuna a lição de que “o direito de inquirir é inerente a todo poder que delibera, e que, por isso, tem a necessidade de conhecer a verdade”.<sup>7</sup>

De acordo com esse posicionamento, é remansosa a jurisprudência pátria:

A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá estender o âmbito de sua apuração a fatos ilícitos ou irregulares que, no curso do procedimento investigatório, se revelarem conexos à causa determinante da criação da comissão. Precedentes. (STF, MS 35.204/DF, rel. min. Dias Toffoli, j. 26/09/2017, DJe 29/09/2017).

A CPI “não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal” (HC 71.231, rel. min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 5-5-1994). No mesmo sentido: MS 36.560, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 09/08/2019, DJe 09/08/2019.

*É que em casos similares ao presente mandamus, têm-se reconhecido, com apoio na jurisprudência desta Corte, que a Comissão Parlamentar de Inquérito não está impedida de estender seus trabalhos a fatos que, no curso do procedimento investigatório, se relacionem a fatos ilícitos ou irregulares, desde que conexos a causa determinante da criação da CPMI. Nesse sentido,*

6. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 114.

7. ESMEIN, Adhémar. *Éléments de droit constitutionnel*, 1941. p. 1043 apud MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007. p. 814.

MS 25.721-MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgado em 19.12.2005; MS 25.717-MC, rel. min. Celso de Mello, julgado em 16.12.2005; MS 25.725-MC, rel. min. Marco Aurélio, julgado em 12.12.2005; MS 25.716MC, rel. min. Cezar Peluso, DJ 16.12.2005. (MS 25.770-9/DF, rel. min. Ellen Gracie, j. 28/12/2005).

Em outras palavras, incumbe às Comissões em apreço não apenas as atividades de fiscalização. As CPIs também têm como horizonte instrumentalizar a atividade legiferante do Parlamento, a avaliação da conveniência de alocação de recursos e de financiamento de políticas públicas, etc. Nesse cenário, é natural que se confira às CPIs ampla autonomia para o exercício do relevante múnus. (...) Há, portanto, espaço para que o Parlamento se movimente com certa discricionariedade nos quadrantes das diversas possíveis linhas investigativas a serem traçadas. [...] O âmbito de atuação da CPI deve ser compreendido não apenas a partir do destinatário subjetivo da apuração, mas, sobretudo, do âmbito material de investigação à luz das funções essenciais conferidas pela CF ao Congresso Nacional. [...] Ou seja, o que deve ser perquirido, portanto, é a existência potencial de interesse público no objeto de investigação, sob a perspectiva das competências, no caso concreto, do Senado Federal (STF, 1ª T., MS nº 33.751/DF, rel. min. Edson Fachin, j. 15/12/2015).

Por outro lado, caso se pretenda ampliar o objeto investigatório original, além das hipóteses restritas de investigação – estabelecidas no fato determinado inicial e no âmbito dos fatos conexos –, será necessária a aprovação de aditamento da CPI.

Oportuno trazer também à colação os seguintes julgados:

Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e, com ele, as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites. Por uma necessidade funcional, a Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevistos, não possam ser aditados aos objetivos da Comissão de Inquérito, já em ação. O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios. (STF, Pleno, HC 71.039 / RJ, rel. min. Paulo Brossard, j. 07/04/1994).

É que, como já sustentei alhures (MS nº 25.663-MC), em consonância com a orientação assentada pelo Plenário desta Corte, não está [a] Comissão Parlamentar de Inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, despontem como ilícitos, irregulares

ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo original outros fatos inicialmente imprevistos (HC nº 71.231, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 31.10.1996, e HC nº 71.039, rel. min. Paulo Brossard, apud Jessé Claudio Franco de Alencar, “Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil”, RJ, Ed. Renovar, 2005, p. 49 e 50. Cf., ainda, MS nº 23.652 e nº 23.639, rel. min. Celso de Mello, DJ de 16.02.2001). (STF, MS 25.716 MC/DF – rel. Cesar Peluso, j. 12/12/2005, DJ 16/12/2005).

Acrescente-se, por fim, não ser necessário que o fato determinado que constitui originalmente o objeto de uma CPI seja necessariamente único, mas poderão ser diversos fatos determinados, desde que haja correlação mínima entre eles, como se posiciona a doutrina e a jurisprudência pátrias: “fatos determinados, concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do país, [...] são passíveis de investigação parlamentar”.<sup>8</sup>

E ainda:

E se, por um lado, a indevida caracterização do fato determinado impede a instalação da CPI para investigar fato genérico, sem parâmetro concreto, não é menos exato afirmar, por outro lado, que a interpretação literal do art. 58, § 3º, da Carta Política não corrobora a tese da limitação da investigação a um único fato determinado, nem tampouco a objetos distintos, individualizados e delimitados temporalmente, que compartilhem correlação mínima no âmbito da investigação parlamentar (MS 36.560, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 09/08/2019, DJe 09/08/2019).

Ora, o que o vereador XXXXXXXXXX pretende, por meio de seu requerimento formulado à CPI, de 11 de maio de 2021, é o aditamento do escopo original da Comissão Parlamentar de Inquérito para que seja acrescido um novo fato determinado à CPI em curso, presidida pelo vereador XXXXXXXXXX.

Pretende a inclusão de um outro objeto de investigação correlato ao escopo dela, a saber, a “inclusão no rol de investigados da CPI das empresas de tecnologia OTTC’s de transporte por aplicativo de pequenas cargas, market place e deliveries, por meio de motofretistas e motoboys”, ao fato determinado da CPI já aprovada pelo Plenário, que tem como finalidade “apurar e analisar os contratos, custos e serviços prestados por Empresas de Tecnologia OTTC’s no município de São Paulo através de seus aplicativos para o transporte particular de passageiro individual remunerado”, justificando tal pedido em razão de que “as condições oferecidas aos parceiros e infrações à legislação são praticamente as mesmas”.

---

8. MELLO FILHO, José Celso de. Investigação parlamentar estadual. *Justitia*, São Paulo, v. 45, n. 121, p. 000, 1983

Entendo, salvo melhor juízo, plenamente viável o aditamento proposto na forma do requerimento formulado pelo vereador XXXXXXXXXXXX, tal como admitido pela doutrina e pela jurisprudência, uma vez que o fato determinado apresentado no requerimento, embora não previsto no escopo inicial e não se tratando de fato conexo, tem correlação com o fato determinado que está sendo investigado na CPI RDP nº 00006/2021. É muito razoável a alegação aduzida como justificativa pelo vereador, pois “as condições oferecidas aos parceiros e infrações à legislação são praticamente as mesmas”.

Contudo, trata-se de requerimento que deverá ser acolhido, primeiramente, quanto à sua conveniência e oportunidade pelo colegiado da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI RDP nº 00006/2021), inclusive tendo em vista os propósitos já instituídos por ela e considerando, dentre outros motivos, a limitação do prazo que lhe foi imposto. Caso ocorra a aprovação do requerimento pelo colegiado, insuficiente será tal aprovação para considerar-se aditado o fato determinado da CPI, como salientou SGP.14 em sua informação de 12 de maio p.p. ao vereador, pois a matéria ainda deverá ser submetida ao Plenário com o fim de cumprimento do requisito do quorum constitucional de 1/3 dos vereadores, mesmo quorum exigido para a criação da CPI.

Eis o motivo pelo qual, ao se atender o requerimento do vereador XXXXXXXXXXXX pelo colegiado da Comissão Parlamentar de Inquérito, ela deverá requerer ao Plenário o pedido de aditamento do escopo original. Por consistir em direito das minorias, bastará que tal pedido seja aprovado pelo Plenário com o voto favorável de 1/3 dos vereadores, pois não é necessário, para esse caso, a aprovação da maioria da Câmara, mas apenas que ela conte com o mesmo quorum constitucional que fixou o fato originário determinado. Ademais, tratando-se de aditamento à CPI já instalada, não haverá necessidade de aprovação da maioria do Plenário da Câmara para fins do limite quantitativo dela na Casa, nos termos do art. 91, § 2º, do Regimento Interno, pois não haverá aumento de número de Comissões em funcionamento. Sem o quorum constitucional de 1/3 dos vereadores mencionado, o aditamento não será considerado aprovado.

Somente o Presidente da CPI – que é quem a representa nas suas relações com a Mesa e o Plenário nos termos do Regimento Interno (arts. 94, parágrafo único, 50, inciso XII, e 100, parágrafo único) – poderá apresentar o requerimento de aditamento do fato determinado ao Plenário.

Isso porque, quanto à prorrogação do prazo das investigações, o Regimento Interno prevê, no art. 97, caput, que qualquer vereador integrante de Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, isoladamente, formular, em tempo razoável e antes de seu término, tal pedido ao Plenário da Câmara Municipal>

Art. 97 – Se a Comissão deixar de concluir seus trabalhos dentro do prazo estabelecido, ficará automaticamente extinta, salvo se o Plenário houver aprovado, em tempo hábil, prorrogação de seu prazo de funcionamento, a requerimento de membro da Comissão.

Mas o Regimento Interno nada estabelece quanto à possibilidade de um vereador requerer isoladamente ao Plenário a ampliação do fato determinado de Comissão Parlamentar de Inquérito, de modo que, a contrario sensu, tal possibilidade fica-lhe vedada – até porque será necessário aplicarem-se no caso os importantes princípios que regem o funcionamento das CPI, em especial os que dizem respeito ao direito das minorias e à sua atuação sempre colegiada.

Em decorrência desses dois princípios, uma vez definido pelo Plenário da Câmara Municipal o fato determinado objeto das investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito – e preenchidas as três exigências da Constituição Federal e a exigência do art. 91, § 2º, do Regimento Interno –, o pedido de aditamento com o objetivo de alteração do objeto das investigações já instalada deve partir de requerimento da própria Comissão, e não do vereador isoladamente, mesmo que conte com o apoio de 1/3 dos vereadores.

Caso seja possível a um único vereador da CPI requerer ao Plenário, com a concordância de 1/3 dos vereadores ao seu requerimento, a alteração de objeto de Comissão já instalada, se estaria, em primeiro lugar, invadindo os direitos subjetivos públicos de investigação *próprios das autoridades judiciais* de uma CPI com uma investigação já em andamento. Ademais, é preciso ter em conta que a CPI é um *direito das minorias*. Assim, se um único vereador pudesse aditar o escopo de uma CPI já instalada, se estaria interferindo no que constitui direito subjetivo público de minoria parlamentar, constitucionalmente assegurado, subtraindo-a de seu direito de livre investigação e, talvez, impossibilitando-a de alcançar plenamente os seus objetivos inicialmente fixados no requerimento já aprovado.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu sobre a questão em caso análogo:

A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada Comissão de Inquérito Parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. [...] Legitimidade passiva *ad causam* do presidente do Senado Federal – autoridade dotada de poderes para viabilizar a composição das comissões parlamentares de inquérito. (MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, 22-06-2005, DJ 04-08-2006).

Por outro lado, se afrentaria o princípio da colegialidade da Comissão Parlamentar de Inquérito, presidida pelo vereador que apresentou o requerimento

inicial e quem representa a Comissão externamente, em especial nas suas relações com a Mesa e Plenário. Com efeito, caso não se respeitasse a deliberação colegiada antes da apresentação ao Plenário do requerimento de aditamento, e o pedido não fosse apresentado pelo Presidente da CPI já instalada, seria conferido na prática a 1/3 dos vereadores, atendendo o desejo de um único integrante da Comissão de interferir nos trabalhos dela com direitos constitucionalmente assegurados, compelindo-a a investigar fato determinado alheio ao seu interesse ou, inclusive, às suas reais possibilidades.

Observe que a CPI dos aplicativos foi instalada em 2 de março de 2021 (<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/cpi-dos-aplicativos-e-oficialmente-instalada/>).

### III. CONCLUSÕES

Três são os requisitos constitucionais para a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 58, § 3º da Constituição Federal, reproduzidos pelo art. 33 da Lei Orgânica do Município): requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa; indicação de fato e objeto determinado a ser apurado; e fixação de prazo certo para a conclusão dos trabalhos.

Na Câmara Municipal de São Paulo, a criação de CPI também está sujeita à aprovação pelo Plenário em razão do limite de CPI que poderão funcionar na Edilidade paulistana nos termos do art. 91, § 2º do Regimento Interno.

Uma vez preenchidos tais requisitos, a CPI fica autorizada a investigar o fato determinado que constitui o seu objeto com os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. Nos termos constitucionais e legais, somente o fato determinado que constitui o escopo da CPI poderá ser objeto dos trabalhos investigativos.

Tais fatos determinados devem ser individualizados e definidos, não podendo ser vagos ou genéricos. A doutrina e a jurisprudência pátrias posicionam-se no sentido de que a determinação do fato a ser investigado pela CPI não impede que possa ser tal objeto amplo.

A CPI poderá, ainda, investigar fatos conexos ao fato determinado original que surgirem durante o curso de suas investigações, notadamente os ilícitos ou irregulares ou os intimamente relacionados ao fato determinado original. Isso porque as CPI, além de se destinarem a viabilizar o exercício da função fiscalizatória do Poder Legislativo, também se destina a fornecer informações ao Poder Legislativo para a tomada de decisão no processo de elaboração de leis e outros atos normativos.

Pela mesma razão, as Comissões Parlamentares de Inquérito investigar as atividades da Administração Pública, bem como as atividades da sociedade civil e as condutas privadas, desde que exista interesse público relacionado à Casa Legislativa que realiza a investigação:

A CPI tem o direito de investigar fatos conexos aos que constituem seu escopo, uma vez que, na busca da verdade, se faz necessário apurar sobre atos ilícitos ou

irregularidades relacionados aos que surgem no curso de seu processo, ou quando há elementos que se revelam importantes para a compreensão da matéria, visando à futura elaboração de lei ou providências decorrentes a cargo da Casa Legislativa, sem que se possa falar em matéria alheia à investigação original.

Por outro lado, caso se pretenda ampliar o objeto investigatório original, além das hipóteses restritas de investigação – estabelecidas no fato determinado inicial e no âmbito dos fatos conexos –, será necessária a aprovação de aditamento da CPI.

Portanto, é viável que o vereador XXXXXXXXXXXX apresente seu pedido de aditamento ao colegiado da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Aplicativos (RDP nº 00006/202), tal como já foi feito por meio de requerimento, plenamente amparado pela jurisdição. Havendo concordância do colegiado com o requerimento apresentado, o Presidente da CPI em questão deverá, após o acolhimento pelo colegiado, apresentar requerimento de aditamento ao Plenário.

Caso o Requerimento do presidente da CPI for apoiado por assinatura de 1/3 dos Vereadores, conforme *quorum* constitucional, tal pedido deve ser considerado automaticamente aprovado, dispensando-se a aprovação pelo Plenário por maioria, pois não se trata de uma nova CPI, não estando sujeita, em consequência, aos limites de funcionamento do art. 91 § 2º do Regimento Interno.

Sem o quorum constitucional de 1/3 dos vereadores, o aditamento não será considerado aprovado, pois sua eventual aprovação no âmbito da própria CPI será insuficiente (como já informado ao vereador por meio de SGP.14).

Caso o requerimento de aditamento do vereador não for acolhido na deliberação da matéria pelo colegiado da CPI, ele deverá pedir ao Plenário a abertura de nova CPI que tenha por objeto de investigação o novo fato, obtendo as assinaturas necessárias segundo o *quorum* constitucional de 1/3 dos vereadores e lhe sendo vedado apresentar isoladamente o requerimento ao Plenário no sentido de aditamento de fato determinado de CPI já instalada.

É o meu parecer, s.m.j.

São Paulo, 24 de setembro de 2021.

José Luiz Levy  
Procurador Assessor da Chefia – RF 11.012  
OAB/SP nº 67.816



# Parecer ADM nº 0016/2021

**Ref.:** Protocolo Ouvidoria n. XXXXX – Manifestante XXXXXXXXXXXX (Id: 14673).

**Interessado:** Ouvidoria.

**Assunto:** Solicitação de informações relativas às empresas que formam o Grupo Itaú obtidas no bojo de CPI.

ACESSO À INFORMAÇÃO. CPI. Acesso a atas de reuniões legislativas e a informações sigilosas obtidas no âmbito de CPI. Inviabilidade de apreciação do pedido. Ausência de dados relevantes.

Sra. Procuradora Legislativa Supervisora,

Trata-se de consulta formulada pela Ouvidoria a respeito de pedido de acesso à informação em que o Sr. XXXXXXXXXXXX, através do Protocolo n. XXXXX, solicita a disponibilização de ata das reuniões legislativas nas quais foram ouvidos funcionários e diretores do Grupo Itaú e o acesso a informações sigilosas, exclusivamente vinculadas às empresas do Grupo Itaú.

Informa, ainda, que atua como causídico da Câmara Municipal de Poá e que as informações visam subsidiar Comissão Especial de Inquérito instalada para apuração de eventual ilícito de sonegação tributária pelo Banco Itaú no recolhimento de ISS no município de Poá.

Não há menção no requerimento à qual CPI no âmbito desta Casa Legislativa se refere e visa obter as informações mencionadas.

Solicitadas informações junto à Ouvidoria desta Casa, o Sr. Ouvidor informou que a solicitação de Protocolo n. XXXXX fora encaminhada nos termos ora apresentados, seguida dos anexos que foram recebidos no âmbito desta Procuradoria, levando à conclusão de que não possuem a informação relativa à CPI a que se refere o pedido. Contudo, o Sr. Ouvidor prontificou-se a obter contato com o requerente a fim de sanar a dúvida apontada.

Inviável estudar o caso sem os dados essenciais. Para que se aprecie a possibilidade do fornecimento de informações obtidas no bojo de alguma CPI, é essencial verificar a natureza de tais informações; se, de fato, são sigilosas ou não. Passa-se o mesmo em relação ao fornecimento de atas de reuniões. Ocorre que tal análise só se torna possível sabendo qual CPI é objeto do requerimento de informação.

Sendo assim, sugiro seja encaminhado o expediente à Ouvidoria para que obtenha contato com o requerente a fim de que complemente o requerimento com

as informações relativas à qual CPI busca as informações supracitadas e, posteriormente, retorne à Procuradoria.

É a manifestação, por ora.

São Paulo, 11 de março de 2021.

Cíntia Laís Corrêa Brosso  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP n. 319.729

# Parecer ADM nº 0049/2021

**Interessado:** Diretoria de Comunicação Externa

**Assunto:** Substituição de Diretor de Comunicação Externa em caso de férias.

SERVIDOR PÚBLICO. Cargo em comissão. Diretor de Comunicação Externa. Substituição durante férias. Possibilidade. Previsão legal.

Sra. Procuradora Legislativa Supervisora,

Trata-se de uma consulta formulada pela Sra. Diretora de Comunicação Externa, que, considerando a edição da Lei nº 17.153/2019 e o Termo de Contrato nº 04/2019, questiona quem responde pelas atribuições do cargo de Diretor de Comunicação Externa durante as férias deste.

É o breve relato do necessário. Passamos a opinar.

A Lei nº 17.153/2019 produziu alterações na Lei nº 13.638/2007, que, no tocante ao cargo de Diretor de Comunicação Externa, passou a prever:

Art. 2º O Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de São Paulo tem como objetivo proporcionar assessoria direta ao Presidente em suas atribuições de Presidência da Mesa Diretora na direção dos trabalhos legislativos e serviços administrativos da Câmara Municipal, de representação da Edilidade e de Presidência do Colégio de Líderes de Representação Partidária, estabelecidas em lei, no Regimento Interno ou em outras disposições normativas. **Parágrafo único. Ficam lotados no Gabinete da Presidência:** 1 (um) cargo de Chefe de Gabinete da Presidência, 3 (três) cargos de Assessor Legislativo, 3 (três) cargos de Assessor de Gabinete da Mesa Diretora, 5 (cinco) cargos de Assessor do Presidente do Colégio de Líderes, 6 (seis) cargos de Assessor Especial da Mesa Diretora, 2 (dois) cargos de Assessor de Imprensa da Presidência, 1 (um) cargo de Diretor de Comunicação Externa e 1 (um) cargo de Coordenador de Mídias Digitais.

A Lei nº 13.637/2007 estabelece que a Diretoria de Comunicação Externa é uma **unidade de apoio institucional da Mesa**:

Art. 4º A Mesa da Câmara contará com as seguintes unidades de assessoria e apoio institucional:

VII - Diretoria de Comunicação Externa;

O cargo de Diretor de Comunicação Externa é de **livre provimento, mediante nomeação pelo Presidente da Câmara**, sendo o ensino superior completo o requisito de provimento (ANEXO IV DA LEI Nº 17.153, DE 16 DE AGOSTO DE 2019, que substitui a Coluna Situação Nova da segunda tabela do Anexo II da Lei nº 13.637, de 4 de setembro de 2003 – QUADRO DO PESSOAL DO LEGISLATIVO – CARGOS EM COMISSÃO), cujas atribuições são: agrupar, selecionar, sistematizar, redigir, compilar e coordenar todo material, informação e dados para encaminhamento e processamento da comunicação externa e da publicidade das atividades desenvolvidas pela Câmara Municipal de São Paulo; fiscalizar e prestar contas do planejamento, dos planos de ação e dos serviços de comunicação publicitária de acordo com as diretrizes do Presidente e como representante da Mesa Diretora (ANEXO III DA LEI Nº 17.153, DE 16 DE AGOSTO DE 2019, Tabela B – Cargos em Comissão – Tabelas de Atribuições dos Cargos – do Anexo VIII da Lei nº 13.637, de 4 de setembro de 2003).

Constata-se, portanto, que a Diretoria de Comunicação Externa é uma unidade composta por um único cargo, de livre provimento em comissão, de apoio institucional da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

O Termo de Contrato nº 04/2019 tem por objeto a prestação do serviço de publicidade no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, sendo a gestão do contrato de responsabilidade do Diretor de Comunicação Externa, conforme se infere no exame dos autos do processo administrativo PAD-CMSP/00099 (fls. 29 a 30, 125, 127 a 178, 185 a 277 e 280 a 284). É necessário, portanto, que seja designado um servidor para gerir o contrato no período de ausência da Diretora de Comunicação.

No que tange à substituição dos servidores, a Lei nº 8.989/ 1979 – Estatuto dos Servidores do Município de São Paulo, prevê:

**Art. 54. Haverá substituição remunerada nos impedimentos legais e temporários de ocupante de cargo** isolado, de provimento por acesso, em comissão, ou, ainda, de outros cargos que a lei autorizar.

**§ 1º A substituição remunerada dependerá de ato de autoridade competente para nomear ou designar, respeitada, quando for o caso, a habilitação profissional e recairá sempre em servidor público municipal.**

**§ 2º Se a substituição disser respeito a cargo vinculado a carreira, a designação recairá sobre um dos seus integrantes.**

**§ 3º O substituto, durante todo o tempo da substituição, terá direito a receber o valor da referência e as vantagens pecuniárias próprias do cargo do substituído e mais as vantagens pessoais a que fizer jus, podendo optar pelo vencimento ou remuneração do cargo de que é ocupante efetivo.**

**§ 4º Poderá ser instituído o sistema de substituição automática, a ser regulamentado em decreto.**

Constata-se que é possível a substituição temporária remunerada dos detentores de cargo em comissão por outro servidor público municipal, desde que haja ato formal de designação e sejam respeitados os limites legais e a habilitação profissional exigida para o exercício da função.

No caso de substituição temporária de cargo em comissão, o substituto fará jus ao recebimento das vantagens pecuniárias e ao valor de referência próprio do cargo substituído. O direito ao recebimento de vantagens pecuniárias relativas ao cargo em comissão é garantido também pela jurisprudência pátria, podendo-se citar, como exemplo, o julgado a seguir:

RECURSO DO CONSELHO SUBSTITUIÇÃO EM CARGO EM COMISSÃO – AUSÊNCIA DE ATO DE DESIGNAÇÃO – IRRELEVÂNCIA – PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. SUBSTITUIÇÃO ASSEGURADA NO REGIME JURÍDICO ÚNICO (LC Nº 46/94) – RESTRIÇÃO POR INTERMÉDIO DO ATO Nº 487/2002 – IMPROPRIEDADE. 1. Sendo a Recorrente convocada por sua chefia imediata para substituir servidor em férias, ocupante de cargo comissionado, deve a mesma perceber a diferença de vencimentos existente entre seu cargo e aquele cujas funções efetivamente desempenhou, pois em caso contrário haveria locupletamento indevido por parte da Fazenda Pública. 2. Estando a substituição realizada amparada pela legislação local dos servidores públicos – art. 52 e parágrafos do Regime Jurídico Único (LC nº 46 /94) –, não é sustentável a restrição imposta por intermédio do Ato nº 487/2002, haja vista a impropriedade do meio usado para tanto. 3. Recurso provido, assegurando-se o pagamento da diferença salarial existente entre os cargos. (Recursos do Conselho 100040011742 ES 100040011742 (TJ-ES)). Data de publicação: 11/05/2005).

Ademais, o servidor que venha a ocupar, em substituição, o cargo em comissão não poderá incidir caso se configure nepotismo:

**Súmula Vinculante 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.**

Neste sentido, em consideração à organização administrativa da Câmara Municipal de São Paulo e todo o regramento municipal sobre a substituição em cargos em comissão, a substituição temporária do Diretor de Comunicação Externa

deve atentar aos requisitos exigidos para o cargo, à não configuração de nepotismo, ao pagamento do valor da referência, às vantagens pecuniárias próprias do cargo do substituído e, ademais, às vantagens pessoais a que fizer jus, podendo optar pelo vencimento ou remuneração do cargo de que é ocupante.

É importante ressaltar que, em caso de férias e demais hipóteses de cabimento de substituição temporária, o cargo substituído não sofre vacância, tampouco o cargo de origem do substituto, motivo pelo qual não poderá haver nomeação para que se ocupam tais cargos, apenas substituição do cargo de Diretor de Comunicação Externa. Por se tratar de um cargo isolado, não organizado em carreira, a substituição dar-se-á por outro servidor público municipal da Edilidade, visto ser exigência do instituto da substituição (art. 54, §1º, do Estatuto do Servidor Municipal), não sendo possível que se faça designação a quem não se encontra nos quadros funcionais da Edilidade.

Por fim, entende-se que é possível a substituição temporária do cargo de Diretor de Comunicação Externa durante as férias deste, por meio de ato formal de designação de outro servidor público da Edilidade, se respeitados os limites legais e a habilitação profissional exigida para o exercício da função.

É a manifestação que submeto à elevada apreciação de V.Sa.

São Paulo, 11 de junho de 2021.

Cíntia Laís Corrêa Brosso  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP nº 319.729

# Parecer ADM nº 0054/2021

**Interessado:** Gabinete Vereadora XXXXXXXXXXXX.

**Assunto:** possibilidade de participação em licitação por funcionário ocupante de cargo em comissão em Gabinete e possibilidade de pagamento de remuneração por prestação de serviços para a SPCine.

**Ementa:** SERVIDOR PÚBLICO. Vedações do Estatuto dos Funcionários Públicos. Cargo em comissão. Aplicabilidade do Estatuto e das vedações aos ocupantes de cargos em comissão. Vedação de contratar com a Administração Pública Municipal. Ausência de vedação de contratar com a Administração Pública Estadual. Realização de palestra remunerada a ente da Administração Indireta Municipal. Ausência de finalidade lucrativa. Possibilidade, desde que haja compatibilidade de horários.

Sra. Dra. Procuradora Legislativa Supervisora,

Trata-se de consulta formulada pelo Gabinete da Nobre Vereadora XXXXXXXXXXXX, a respeito de dúvida sobre a possibilidade de participação em edital de licitação do Governo do Estado de São Paulo por funcionário ocupante de cargo em comissão no Gabinete, externando preocupação com a vedação prevista no artigo 179, inciso XV, da Lei n. 8.989/1979 (Estatuto do Funcionário Público Municipal) e, com base no mesmo dispositivo, questiona sobre a possibilidade de funcionário ocupante de cargo em comissão na Câmara Municipal receber remuneração por prestação de serviços, consistente em palestra para a SPCine.

Informa que a Secretaria de Recursos Humanos autorizou a participação com remuneração do funcionário na mencionada palestra, desde que as horas fossem compensadas.

Em contato telefônico, para complementação das informações, foi informado pelo Gabinete da Nobre Vereadora que o edital mencionado é de concurso para a seleção de projetos de AUDIOVISUAL / PRODUÇÃO DE CURTAS, com observância da Lei Federal n. 8.666/1993, da Lei Federal n. 9.610/1998 (no que couber), da Lei Estadual n. 6.544/1989 (e alterações posteriores) e da Lei Estadual n. 12.268/2006, bem como de toda legislação complementar relacionada ao ProAC (informações

extraídas do Edital Proac Expresso n. 25/2021. Programa de Ação Cultural – ProAC<sup>1</sup>). Informou também que o edital tem por finalidade apoiar financeiramente projetos que tenham por objeto a produção e finalização de curtas-metragens nos gêneros: ficção, documentário ou animação no estado de São Paulo, por proponentes sediados ou domiciliados no estado de São Paulo e que o contrato firmado entre as partes envolve contrapartida – ação que o proponente deverá realizar em retribuição pelo financiamento de seu projeto com recursos públicos, conforme estabelecido no artigo 17 do Decreto n. 54.275 de 27 de abril de 2009 e que poderá ser rescindido, na forma, com as consequências e pelos motivos previstos nos artigos 75 a 82 da Lei Estadual n. 6.544/89 e artigos 77 a 80 e 86 a 88, da Lei Federal n. 8.666/93.

Por fim, informa que o servidor pretende participar do projeto como proponente pessoa física (MEI – microempreendedor), ficando responsável pela propositura do projeto, acompanhamento, viabilização financeira, bem como pela realização de todas as atividades e prestação de contas parcial ou final do projeto, e que a conta aberta no Banco do Brasil, para recebimento dos recursos financeiros transferidos pela Secretaria, estará também em nome do proponente.

É o breve relato do necessário. Passa-se a opinar.

O primeiro questionamento consiste em saber se é vedada a participação no certame modalidade concurso Proac, realizado no âmbito do estado de São Paulo, por parte do servidor ocupante do cargo em comissão.

**O Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo (Lei n. 8.989/19792) também é aplicável aos ocupantes de cargos em comissão, havendo a menção expressa a estes cargos em alguns de seus dispositivos:**

Art. 1º - Esta lei institui o regime jurídico dos funcionários da Prefeitura do Município de São Paulo.

Art. 2º - Para os efeitos deste Estatuto, funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º - Cargo público é aquele criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres municipais, ao qual corresponde um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a funcionário público.

[...]

Art. 12 - A investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas, ou provas e títulos.

§ 1º - **Prescindirá de concurso a nomeação para cargo em comissão declarado em lei, de livre nomeação e exoneração.**

---

1. SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Cultura e Economia Criativa. *Edital Proac Expresso n. 25/2021*. São Paulo, 2021.

2. SÃO PAULO (Município). Lei n. 8.989, de 29 de outubro de 1979. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos do município de São Paulo, e dá providências correlatas. *Diário Oficial da Cidade*, São Paulo, p. 1, 30 out. 1979.

[...]

Art. 62 - A vacância de cargo decorrerá de:

I - exoneração;

§ 1º - Dar-se-á exoneração:

1 - a pedido do funcionário;

2 - a critério do Prefeito, quando se tratar de ocupante de cargo em comissão;

A aplicação do Estatuto dos Funcionários Públicos aos ocupantes de cargo em comissão já foi objeto de estudo desta Procuradoria, através do Parecer n. 332/2018,<sup>3</sup> que reproduzimos trecho abaixo:

Para resposta da questão, importa analisar se a Lei nº 8.989/79 aplica-se ao servidor que exerce cargo de livre provimento em comissão.

A referida lei instituiu o regime jurídico dos funcionários do Município de São Paulo, esclarecendo em seu art. 2º que “funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público”.

O art. 12 da Lei nº 8.989/79 reflete o comando do art. 37, II, da Constituição Federal e estabelece que a investidura em cargo público deve dar-se ou por aprovação em concurso ou por nomeação para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração.

Sendo assim, **resta claro que tanto o servidor investido em cargo em comissão como aquele investido em cargo efetivo, no âmbito do Município de São Paulo, são regidos pela Lei nº 8989/79.**

As diferenças entre os cargos estão, em suma, no fato de o servidor efetivo ter direito à estabilidade após 3 (três) anos de exercício e o servidor ocupante do cargo em comissão poder ser demitido “ad nutum” e, também, no regime de previdência, uma vez que aos servidores ocupantes de cargo em comissão aplica-se o regime geral de previdência social, nos termos do art. 40, § 13, da Constituição Federal, e aos servidores efetivos é assegurado regime de previdência próprio (art. 40, caput, da Constituição Federal). **No mais, portanto, as disposições legais do estatuto municipal dos servidores são aplicáveis a todos os ocupantes de cargos públicos do Município de São Paulo.**

Diante disto, o Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais<sup>4</sup> prevê o seguinte:

Art. 179 - É proibida ao funcionário toda ação ou omissão capaz de comprometer a dignidade e o decoro da função pública, ferir a disciplina e a

3. SÃO PAULO (Município). *Parecer n. 332/2018*. São Paulo: Câmara Municipal, 12 set. 2018.

4. São Paulo, 1979.

hierarquia, prejudicar a eficiência do serviço ou causar dano à Administração Pública, especialmente:

[...]

XV - fazer, com a Administração Direta ou Indireta, contratos de natureza comercial, industrial ou de prestação de serviços com fins lucrativos, por si ou como representante de outrem;

XVI - participar da gerência ou administração de empresas bancárias ou industriais ou de sociedades comerciais, que mantenham relações comerciais ou administrativas com o Município, sejam por este subvencionadas, ou estejam diretamente relacionadas com a finalidade da unidade, ou serviço em que esteja lotado;

XVII - exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou função em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham relações com o Município, em matéria que se relacione com a finalidade da unidade ou serviço em que esteja lotado;

XVIII - comerciar ou ter parte em sociedades comerciais nas condições mencionadas no inciso XVI deste artigo, podendo, em qualquer caso, ser acionista, quotista ou comanditário;

Conforme se depreende do art. 179, inciso XV, supracitado, é vedado realizar contratos de natureza comercial, industrial ou de prestação de serviços com fins lucrativos com a Administração Direta ou Indireta; por isso, a participação em licitação que tenha como objeto a celebração de contrato com tais finalidades, embora, por si só, não seja vedada, gerará a impossibilidade de celebração do contrato, acaso vencedor na disputa, sob pena de violação ao Estatuto.

Contudo, no caso em apreço, a licitação mencionada é realizada pelo estado de São Paulo e não pelo município de São Paulo. A vedação prevista no Estatuto se dirige às contratações com a Administração Direta ou com as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista do município de São Paulo, apenas. Destarte, não há vedação a que o servidor ocupante do cargo em comissão em gabinete participe da licitação e, sendo vencedor, celebre o contrato com a Administração Pública do estado de São Paulo. **A delimitação da vedação prevista no artigo 179, inciso XV, do Estatuto dos Funcionários Públicos ao âmbito do município de São Paulo** encontra-se bem descrita no Parecer n. 193/2014 desta Procuradoria:<sup>5</sup>

Da leitura dos dispositivos acima transcritos, percebe-se que, a princípio, o fato de o Chefe de Gabinete possuir empresa em nome próprio, no ramo de assessoria pública e privada, não é proibido. Contudo, há uma série de vedações previstas no Estatuto, a fim de se resguardar a moralidade e eficiência administrativa, tais como:

---

5. SÃO PAULO (Município). *Parecer n. 193/2014*. São Paulo: Câmara Municipal, 25 ago. 2014.

- 1) Não poderá o servidor celebrar com a Administração Direta e Indireta Municipal contratos de natureza de prestação de serviços com fins lucrativos, por si ou como representante de outrem;
- 2) Não poderá o servidor participar da gerência ou administração da empresa se ela mantiver relações comerciais ou administrativas com o Município, se for por este subvencionada ou estiver diretamente relacionada com a finalidade da unidade ou serviço em que o servidor estiver lotado;
- 3) Não poderá exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou função na empresa se ela tiver relação com o Município, em matéria que se relacione com a finalidade da unidade ou serviço em que esteja lotado;
- 4) Não poderá o servidor comerciar ou ter parte em sociedade comercial se ela mantiver relações comerciais ou administrativas com o Município, se for por este subvencionada ou estiver diretamente relacionada com a finalidade da unidade ou serviço em que o servidor estiver lotado, podendo, em qualquer caso, ser acionista, quotista ou comanditário.

A segunda pergunta se refere à possibilidade ou não de prestação de serviço consistente em palestra à SPCine, mediante remuneração por servidor comissionado do gabinete. A SPCine é uma sociedade de economia mista municipal, cuja criação foi autorizada pela Lei n. 15.929/2015.

Das vedações estatutárias, a prevista no inciso XV consistente em “fazer, com a Administração Direta ou Indireta, contratos de natureza comercial, industrial ou de prestação de serviços com fins lucrativos, por si ou como representante de outrem”,<sup>6</sup> não se aplica ao caso, já que o contrato de prestação de serviços mediante remuneração por uma palestra não parece se enquadrar como atividade com fim lucrativo. O lucro é um conceito que advém do Direito Empresarial, um dos elementos definidores da atividade empresarial, como a doutrina explica:

O exercício da atividade econômica significa que a atividade deve ter o objetivo lucrativo destinada à produção, circulação de bens ou prestação de serviços, e assim reconhecida como empresarial.<sup>7</sup>

Já a hipótese do inciso XVII, “exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou função em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham relações com o Município, em matéria que se relacione com a finalidade da unidade ou serviço em que esteja lotado”,<sup>8</sup> também não parecer ser aplicável, tendo em vista que a atividade desempenhada pelo servidor em gabinete de Vereador na Câmara difere

6. São Paulo, 1979.

7. VIDO, Elisabete. *Curso de Direito Empresarial*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

8. São Paulo, 1979.

bastante de realização de palestra em sociedade de economia mista relacionada à promoção da indústria audiovisual paulistana.

No entanto, consigne-se que as atividades são permitidas desde que haja compatibilidade de horários com o exercício do cargo que ocupe, sob pena de violação ao dever de assiduidade (art. 178, inciso I, Lei n. 8.989/1979).

Sendo assim, **não há impedimento a que o servidor participe da licitação do concurso Proac e celebre o contrato respectivo, nem a que realize palestra mediante remuneração na CPCine, desde que haja compatibilidade de horários com o exercício do cargo e das atividades extras mencionadas.**

É a minha manifestação, que submeto à elevada apreciação de V. Sa.

São Paulo, 25 de junho de 2021.

Cíntia Laís Corrêa Brosso  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 319.729

# Parecer ADM nº 0065/2021

**Interessado:** Presidência.

**Assunto:** mútuo de cadeira à Fundação Bienal de São Paulo para exposição.

**Ementa:** BEM PÚBLICO. Celebração de contrato de mútuo de bem público. Princípio da indisponibilidade do interesse público. Possibilidade somente para bem comum e substituível. Conveniência e oportunidade. Participação em evento. Necessidade de ato formal. Decisão de Mesa.

Sra. Dra. Procuradora Legislativa Supervisora,

Trata-se de consulta formulada pela Presidência desta Casa Legislativa a respeito de carta convite recebida da Fundação Bienal de São Paulo para que esta Edilidade participe da 34ª Bienal de São Paulo, por meio do empréstimo de uma cadeira de sua propriedade e futuro retorno de outra cadeira em seu lugar, pertencente a uma das outras 26 instituições públicas participantes da performance artística denominada “nós aqui, entre o céu e a terra”, como manifestação do respeito à coisa pública.

É o breve relato do necessário. Passa-se a opinar.

A análise da presente consulta exige estudo sobre a possibilidade de empréstimo de bem público da propriedade da Câmara Municipal de São Paulo à Fundação Bienal de São Paulo, organização sem fins lucrativos, e posterior recebimento em seu lugar de cadeira pertencente a outra instituição pública.

Como a carta convite informa que a cadeira será futuramente doada a outra instituição pública participante do projeto e a Câmara, do mesmo modo, receberá em troca uma cadeira pertencente a outra instituição pública, a proposta visa à celebração de um contrato de mútuo, definido pelo Código Civil<sup>1</sup> do seguinte modo:

Art. 586. O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.

Art. 587. Este empréstimo transfere o domínio da coisa emprestada ao mutuário, por cuja conta correm todos os riscos dela desde a tradição.

---

1. BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, p. 1, 11 jan. 2002.

Em sendo a cadeira comum um bem substituível, e à Administração Pública permitida a celebração de contratos de natureza privada, como o mútuo, obedecidos os princípios de supremacia do interesse público e de indisponibilidade do interesse público, a princípio, é possível a celebração de contrato de mútuo. Registre-se que as cadeiras que possuam distinções que as tornem insubstituíveis, por seu valor histórico, artístico, ou mesmo sejam de grande valor patrimonial, do domínio da Edilidade, não devem ser dispostas por meio de mútuo, somente sendo permitida a realização de contrato de comodato, com a devolução do bem, sem substituições, sob pena de responsabilização por improbidade administrativa, nos termos do art. 10, *caput*, da Lei n. 8.429/1992. Portanto, **somente cadeira comum e de baixo valor poderia ser disposta por meio de mútuo.**

Por outro lado, é **necessária a avaliação a respeito da conveniência e oportunidade da participação da Câmara Municipal no evento realizado pela Fundação Bienal, a 34ª Bienal de São Paulo**, cuja apreciação cabe ao administrador público. A decisão sobre a participação da Câmara Municipal no evento pode se materializar por meio de decisão da Mesa Diretora.

Por fim, quanto aos termos do contrato, demais aspectos relacionados à dispensa de licitação no caso e outros requisitos necessários à celebração do contrato, requeiro o encaminhamento do processo ao Setor de Contratos e Licitações desta Procuradoria, para essa análise.

É a minha manifestação, que submeto à elevada apreciação de V. Sa.

São Paulo, 27 de julho de 2021.

Cíntia Laís Corrêa Brosso  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 319.729

# Parecer ADM nº 0010/2021

Ref.: E-mail GV

**Interessado:** Vereador XXXXXXXXXXXX

**Assunto:** Consulta sobre prerrogativas parlamentares – Acesso a prédios públicos – Captação e divulgação de imagens.

PRERROGATIVAS PARLAMENTARES – ACESSO A PRÉDIOS PÚBLICOS – CAPTAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE IMAGENS – Interpretação conforme a Constituição Federal – Limites ao acesso de parlamentar a prédios e documentos públicos – Exegese da separação e harmonia entre os poderes – Direito de imagem – Limites e exceções segundo a ponderação entre regras constitucionais.

Sra. Procuradora Legislativa Supervisora,

Trata-se de solicitação feita pelo Vereador XXXXXXXXXXXX no sentido de obter manifestação desta Procuradoria acerca das prerrogativas gozadas pelos Vereadores para fiscalização *in loco* de prédios públicos, eventuais restrições, bem como sobre a possibilidade de captação e divulgação de imagens dela decorrentes.

Solicita, em suma, sejam abordados os seguintes pontos:

- *Se o Vereador durante sua atividade de fiscalização precisa de autorização para visitar equipamentos públicos;*
- *Se é preciso autorização expressa e acompanhamento de membros da Secretaria responsável pelo equipamento para realizar registros fotográficos e audiovisuais;*
- *Se as imagens podem ser veiculadas em redes sociais;*
- *Se as prerrogativas para o Vereador em relação a visita de unidades e os registros mencionados, caso existam, se estendem a sua assessoria.*

Foram acostados ao presente expediente cópia do Memorando Circular nº 006/2012 – SME/G contendo o Ofício Circular nº 639/2012-SGM/GAB, cópia do Parecer nº 280/2011 desta Procuradoria, bem como o teor da Tese de Repercussão Geral nº 832, editada pelo Supremo Tribunal Federal.

É o breve relato do necessário. Passa-se a opinar.

A solicitação de manifestação versa sobre pontos diversos ligados à prerrogativa parlamentar de fiscalização sobre as atividades do Poder Executivo, que serão abordados individualmente, como a seguir.

## 1) DO ACESSO DOS VEREADORES A REPARTIÇÕES E DOCUMENTOS PÚBLICOS

O acesso livre dos Vereadores a repartições e documentos públicos é matéria tratada na Lei Orgânica do Município de São Paulo assim estabeleceu:

Art. 23 – No exercício de seu mandato, o Vereador terá livre acesso às repartições públicas municipais, podendo diligenciar pessoalmente junto aos órgãos da administração direta e indireta, inclusive junto ao Tribunal de Contas do Município, devendo ser atendido pelos respectivos responsáveis, *na forma da lei*.

Em decorrência, foi editada a Lei Municipal nº 11.949, de 8 de dezembro de 1995, com o seguinte teor:

Art. 1º No exercício de seu mandato o Vereador terá livre acesso às repartições públicas, podendo diligenciar pessoalmente junto aos órgãos da administração direta e indireta, devendo ser atendido pelos respectivos responsáveis.

Art. 2º O Vereador poderá entrar, livremente, em qualquer dependência do órgão ou repartição pública, e terá acesso imediato a todo e qualquer documento, expediente e arquivo, podendo examinar, vistoriar e copiar no próprio local.

Art. 3º No caso do responsável não estar presente no momento da diligência, o Vereador deverá ser atendido por quem, respondendo pelo órgão, puder tornar viáveis os objetivos do parlamentar.

Art. 4º A diligência pretendida pelo Vereador não poderá ser dificultada ou impedida em nenhuma hipótese, nem mesmo sob a alegação de ausência do responsável ou de outro servidor do órgão ou repartição.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.<sup>1</sup>

Referida lei foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 32.040-0/1, na qual foi concedida liminar suspendendo sua aplicação em 23/01/1996, sendo posteriormente confirmada pela unanimidade do Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça

---

1. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11949-de-8-de-dezembro-de-1995>. Acesso em: 13 out. 2021.

de São Paulo, por meio de acórdão que julgou procedente a demanda (D.O.E. de 04.09.98), vindo a transitar em julgado, segundo informações da própria Procuradoria.<sup>2</sup> O acórdão de julgamento da ação restou assim ementado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Afronta a preceitos da CE. Competência do Tribunal de Justiça. Livre acesso de vereador a órgãos e repartições municipais. Violação do princípio da independência e harmonia dos Poderes. Ação procedente.

Os fundamentos do entendimento foram bem delimitados:

Por aí se vê que foram concedidos ao vereador poderes amplíssimos para fiscalizar diretamente qualquer órgão ou repartição municipal, com acesso imediato a qualquer documento e arquivo, ainda mesmo quando o chefe da repartição não esteja presente.

Não se duvida de que cabe fiscalização do Executivo por parte do Legislativo. Trata-se de fiscalização externa que se realiza em função e em obediência ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Ou seja, a fiscalização se faz em homenagem a tal princípio, não podendo, portanto, a fiscalização operar-se de forma a violá-lo.

A fiscalização externa é feita pela Câmara, com auxílio do Tribunal de Contas. Como se sabe, o vereador, isoladamente, não representa a Câmara e não pode exercer a fiscalização direta de órgãos e repartições. Aliás, nem mesmo a Câmara pode entrar na intimidade da Administração como fez a Lei n. 11.949/95.

Ao dizer que o vereador tem acesso livre a quaisquer locais e documentos e ao estabelecer comportamentos aos funcionários, a lei adotou forma de fiscalização autoritária, à moda hierárquica ou patronal, esquecendo-se de que o fiscalizado é um outro e independente Poder.

Nem mesmo a fiscalização de pagamento de tributos se faz com a amplitude que foi outorgada ao vereador.

Assim, a matéria é objeto de coisa julgada envolvendo a Câmara Municipal de São Paulo.

No mesmo sentido do referido julgado, os debates sobre a matéria tomaram corpo e se pacificaram ao longo dos anos na jurisprudência pátria.

O E. Supremo Tribunal Federal, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 3046/SP em face da Lei do Estado de São Paulo nº 10.869/01, acabou por sedimentar as circunstâncias em que a fiscalização legislativa da ação administrativa pode ocorrer, utilizando-se da interpretação conforme a Constituição:

---

2. SÃO PAULO (Município). *ADIN N° 032.040-0/1*. São Paulo: Câmara Municipal, 1995. Disponível em: [https://www.saopaulo.sp.leg.br/assessoria\\_juridica/adin-032-040-01-2001/](https://www.saopaulo.sp.leg.br/assessoria_juridica/adin-032-040-01-2001/). Acesso em: 13 out. 2021.

**EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a) e representação por inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º).**

A eventual reprodução ou imitação, na Constituição do Estado-membro, de princípio ou regras constitucionais federais não impede a arguição imediata perante o Supremo Tribunal da incompatibilidade direta da lei local com a Constituição da República; ao contrário, a propositura aqui da ação direta é que bloqueia o curso simultâneo no Tribunal de Justiça de representação lastreada no desrespeito, pelo mesmo ato normativo, de normas constitucionais locais: precedentes.

**II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal.**

1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os “pesos e contrapesos” adotados.

2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar.

3. Do relevo primacial dos “pesos e contrapesos” no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República.

4. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.

**III. Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição.** (ADI 3046, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2004, DJ 28-05-2004 PP-00003 EMENT VOL-02153-03 PP-00017 RTJ VOL-00191-02 PP-00510)

Destaque-se que a Lei Estadual em comento possuía teor similar à Lei Municipal nº 11.949/1995:

Artigo 1.º – Para o exercício do poder de fiscalização e controle do Poder

Executivo, o Deputado terá livre acesso aos órgãos públicos da administração direta e indireta.

Artigo 2.º – Durante a realização da diligência, o Deputado será atendido pelo responsável pelo órgão, organização ou entidade visitada.

Parágrafo único – Na ausência do responsável, os servidores presentes deverão atendê-lo, responsabilizando-se por fazer cumprir os objetivos da diligência.

Artigo 3.º – O Deputado terá livre acesso a qualquer dependência das entidades mencionadas no Artigo 1.º e poderá examinar de imediato todo e qualquer procedimento, processo, documento, arquivo ou expediente, podendo requisitar cópia e requerer informações a respeito dos mesmos.

§ 1.º – Se requisitadas cópias dos documentos mencionados no “caput”, as mesmas deverão ser entregues ao Deputado de imediato

§ 2.º – Na impossibilidade justificada de entrega imediata, o responsável pelo órgão deverá fazer chegar as cópias requisitadas às mãos do Deputado, em até quarenta e oito horas.

Artigo 4.º – A realização de diligências para o exercício do poder constitucional de fiscalização e controle não poderá ser obstada ou dificultada sob nenhuma hipótese.

Artigo 5.º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assim ponderou a E. Suprema Corte, por meio do voto do Exmo. Relator Min. Sepúlveda Pertence:

21. Quando se cuida, porém, dos verdadeiros princípios centrais da Constituição da República, a sua observância pelos ordenamentos da Constituição da República, a sua observância pelos ordenamentos estaduais é imperativa.

22. É o que se passa com o cânone da separação e independência dos Poderes, que, como já observado (v.g., ADIn 98, 7.8.97, **Pertence**, DJ 31.10.97), não tem por conteúdo “uma fórmula universal apriorística e completa: por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, em dogma constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República”.

23. Sem embargo, entretanto, da diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades básicas.

24. Daí constituir traço marcante de todas as suas formulações positivas os “pesos e contrapesos” adotados.

25. É lícito generalizar, por isso mesmo, a observação de Lawrence Tribe de que é antes a interdependência institucional do que a independência funcional que melhor sintetiza a ideia americana de proteção da liberdade pela fragmentação do poder.

26. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo, não há dúvida, é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar.

27. Desse relevo primacial dos “pesos e contrapesos” no paradigma de divisão dos poderes segue-se – como acentuei em outro julgamento – que “à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro, que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República”.

28. Ora, a petição inicial, de fina lavra, demonstra com precisão que às Casas do Poder Legislativo (CF, art. 49, X) – e, assim, no Estado-membro, exclusivamente à Assembleia Legislativa –, e às respectivas comissões (v.g. CF, arts. 58, §2º, III, IV, V, e §3º) é que se conferiu poder de fiscalização da administração direta ou indireta do Poder Executivo.

29. É poder outorgado, em qualquer hipótese, aos órgãos colegiados, totais ou parciais, da câmara respectiva, nunca aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.

[...]

31. A fórmula, contudo, não parece adequada ao caso: a evidência de que a lei questionada visou a converter cada integrante da Assembleia Legislativa em fiscal solitário e independente da Administração Pública embarga a “interpretação conforme”, que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição.

32. Julgo procedente a ação direta e declaro a inconstitucionalidade da L. 10869, de 10.9.2001, do Estado de São Paulo: é o meu voto.

Passados quase quinze anos de tal julgamento, a E. Suprema Corte viu-se novamente diante do tema afeto à prerrogativa parlamentar, desta feita concluindo que o mesmo raciocínio não se aplica a direitos que se estendem a todo e qualquer cidadão, como o de pedir informações:

**Direito Constitucional. Direito fundamental de acesso à informação de interesse coletivo ou geral. Recurso extraordinário que se funda na violação do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Pedido de vereador, como parlamentar e cidadão, formulado diretamente ao**

**chefe do Poder Executivo solicitando informações e documentos sobre a gestão municipal. Pleito indeferido. Invocação do direito fundamental de acesso à informação, do dever do poder público de transparência e dos princípios republicano e da publicidade. Tese da municipalidade fundada na separação dos poderes e na diferença entre prerrogativas da casa legislativa e dos parlamentares. Repercussão geral reconhecida.**

1. O tribunal de origem acolheu a tese de que o pedido do vereador para que informações e documentos fossem requisitados pela Casa Legislativa foi, de fato, analisado e negado por decisão do colegiado do parlamento.

2. O jogo político há de ser jogado coletivamente, devendo suas regras ser respeitadas, sob pena de se violar a institucionalidade das relações e o princípio previsto no art. 2º da Carta da República. Entretanto, o controle político não pode ser resultado apenas da decisão da maioria.

3. O parlamentar não se despe de sua condição de cidadão no exercício do direito de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo. Não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria.

4. **Distinguishing** em relação ao caso julgado na ADI nº 3.046, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**.

5. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: **o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.**

6. **Recurso extraordinário a que se dá provimento.** (RE 865401, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-223 DIVULG 18-10-2018 PUBLIC 19-10-2018)

O v. acórdão estabeleceu a diferença de condições para o acesso de vereadores a informações e a repartições públicas:

Não se desconhece o que restou decidido na ADI nº 3.046, de que foi Relator o eminente Ministro **Sepúlveda Pertence**. No referido **juízo**, entendeu-se que deveria ser prestigiado o locus jurídico dos princípios da colegialidade e da separação de Poderes ao se reconhecer a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista nº 10.869/2001, que autorizava os deputados a fiscalizar, individualmente, órgãos públicos da administração direta e indireta, examinando todo e qualquer procedimento, processo, documento, arquivo ou expediente; requisitar cópias e buscar informações que julgassem pertinentes (trânsito em julgado em 14/6/04).

Penso, no entanto, que esse caso se distingue da hipótese aqui julgada, pelos seguintes motivos: i) em primeiro lugar, porque, naquele caso concreto,

a lei estadual inquinada como inconstitucional ampliava por demais o poder do parlamentar ao dispor que a competência para fiscalizar lhe dava livre acesso, sem qualquer restrição, aos órgãos públicos da administração, além de poder para realizar diligências nas instalações, com livre acesso a qualquer dependência das entidades públicas e para requisitar todos os documentos que estivessem no local fiscalizado, violando o princípio da proporcionalidade; ii) a lei estadual paulista também estava viciada porque não guardava a adequada compatibilidade com as regras de competência dos entes federados, fixados na Constituição Federal; iii) porque a referida lei paulista entabulou direitos aos parlamentares, de forma individualizada, para além daqueles atribuídos aos mandatários pela Constituição Federal, e regulamentou isso em desfavor do colegiado do próprio parlamento, concedendo àqueles gama de direitos que ultrapassavam os direitos outorgados às autoridades legitimamente competentes e aos cidadãos comuns; iv) e, por fim, porque, por óbvio, ainda não estava em vigor a Lei de Acesso às Informações (Lei nº 12.527/11).

**De todo modo, o fato é que não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria.**

Pelo contrário, não há que se olvidar que o parlamentar eleito é agente que exerce um poder político e, assim, como um cidadão qualificado pelas nobres funções que lhe foram atribuídas constitucionalmente para representar, na Casa Legislativa, os interesses de seus eleitores, de seu partido e da sociedade, há de ter garantido todos os seus direitos, de modo que cumpra, com eficiência, seu mandato. O fato de ser parlamentar não o despe de seus direitos de cidadão.

Não tendo sido atendida a pretensão de buscar informações de órgãos e de entes públicos pela via do parlamento, o legislador, na condição também de cidadão terá, a toda evidência, o direito fundamental de acesso à informação previsto nos arts. 5º, inciso XXXIII; 37, § 3º, inciso II; e 216, § 2º, da CF, com a aplicação das regras previstas na Lei de Acesso à Informação.  
– sublinhei

Assim resta pacificado que a função fiscalizatória própria dos entes legislativos, como a realização de diligências e vistorias *in loco* somente cabe aos órgãos colegiados do Poder Legislativo de cada esfera federativa, podendo o parlamentar realizá-la individualmente apenas na condição de representante ou presentante da Casa ou Comissão que integra.

Delineado o panorama legal e jurisprudencial do assunto posto, é importante salientar que a prerrogativa estabelecida no art. 23 da Lei Orgânica do Município encerra norma de **eficácia contida**.<sup>3</sup>

Vale dizer, é norma de aplicação direta e imediata, mas poderá ter seu alcance limitado por legislação infraorgânica, que poderá disciplinar os termos em que referida prerrogativa pode ser exercida.

A primeira tentativa de disciplina da matéria, pela Lei Municipal nº 11.949/1995, não logrou êxito, sendo declarada inconstitucional pela Corte Paulista. No entanto, com o referido pronunciamento judiciário, aliado à jurisprudência que se consolidou sobre o tema, algumas balizas já foram traçadas.

Assim, até para que se evite judicialização de insurgências contra atos fiscalizatórios do Poder Legislativo municipal, pode ser conveniente a edição de lei municipal que procure disciplinar os meios de exercício da prerrogativa parlamentar em questão, incorporando, inclusive, os entendimentos já consolidados na jurisprudência.

Inobstante, no contexto de orientação da atuação parlamentar, parece-nos que o entendimento externado no Parecer nº 280/2011 desta Procuradoria permanece inalterado quanto às circunstâncias em que pode ser exercida a atividade fiscalizatória da Edilidade *in loco*.

Pede-se vênha para transcrever trechos que as bem sintetizam:

Especificamente no tocante ao exercício da função fiscalizadora, prevê a Constituição Federal, em seu art. 58, § 2º, que podem as Comissões convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições (inciso III); receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (inciso IV); solicitar o depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (inciso V); apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (inciso V). A Lei Orgânica de São Paulo, por sua vez, ao disciplinar a matéria no âmbito do Município reproduz os dispositivos constitucionais referidos e confere maior detalhamento ao tema, com vistas ao melhor aparelhamento do

3. “A peculiaridade das normas de eficácia contida configura-se nos seguintes pontos:

I – são normas que, em regra, solicitam a intervenção do legislador ordinário, fazendo expressa remissão a uma legislação futura; mas o apelo ao legislador ordinário visa a restringir-lhes a plenitude da eficácia, regulamentando os direitos subjetivos que delas decorrem para os cidadãos, indivíduos ou grupos;

II – enquanto o legislador não expedir a norma restritiva, sua eficácia será plena; nisso também diferem das normas de eficácia limitada, de vez que a interferência do legislador ordinário, em relação a estas, tem o escopo de lhes conferir plena eficácia e aplicabilidade concreta e positiva;

III – são de aplicabilidade direta e imediata, visto que o legislador constituinte deu normatividade suficiente aos interesses vinculados à matéria de que cogitam;

IV – algumas dessas normas já contém um conceito ético juridicizado (bons costumes, ordem pública, etc.), como valor societário ou político a preservar, que implica a limitação de sua eficácia;

V – sua eficácia pode ainda ser afastada pela incidência de outras normas constitucionais, se ocorrerem certos pressupostos de fato (estado de sítio, por exemplo)”. (SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 92-93.

Poder Legislativo para o exercício de sua competência fiscalizadora, conforme se verifica no art. 32, § 2º, II:

“Art. 32 – A Câmara terá Comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo Regimento ou no ato de que resultar a sua criação.

[...]

§ 1º Às Comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

II – fiscalizar, inclusive efetuando diligências, vistorias e levantamentos ‘in loco’, os atos da administração direta e indireta, nos termos da legislação pertinente, em especial para verificar a regularidade, a eficiência e a eficácia dos seus órgãos no cumprimento dos objetivos institucionais, recorrendo ao auxílio do Tribunal de Contas, sempre que necessário;”

Neste ponto, cabem algumas ponderações acerca da necessária correlação que deve haver entre o regramento traçado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de função fiscalizadora do Poder Legislativo e as normas contidas na Constituição Federal sobre o mesmo tema.

O controle externo conferido ao Poder Legislativo deve ser exercido de acordo com os parâmetros traçados na Constituição Federal e não pode ser confundido com o controle interno, de incumbência do próprio Poder, no caso do Poder Executivo. Deste modo, não podem os entes federados quando disciplinam tal matéria se apartar e nem contrariar as disposições constitucionais. Com efeito, tratando-se de matéria de natureza política, incidente sobre a estruturação e funcionamento do Estado e intrinsecamente ligada à preservação da harmonia e equilíbrio entre os Poderes, impõe-se uma disciplina uniforme no plano federativo de modo a assegurar a essência do regramento traçado na Carta Magna.

[...]

Diante do quanto até aqui exposto, conclui-se que é possível a realização de diligências pelos membros das Comissões da Câmara Municipal, como instrumento para o exercício da função de fiscalização, de controle das políticas públicas pelo Poder Legislativo.

Note-se que embora se vislumbre pertinência na utilização de tal via com mais clareza quando se tem em mira uma Comissão Parlamentar de Inquérito, indubitavelmente, não é só neste âmbito que ocorre o exercício da função fiscalizadora pelo Poder Legislativo. Nas demais Comissões, em especial nas permanentes, também ocorre a fiscalização, revestindo-se tal função de extrema importância para o controle das políticas públicas municipais. [...]

Não obstante, para que seja possível o exercício da prerrogativa prevista no art. 32, § 2º, II, da Lei Orgânica do Município, no sentido de efetuar diligências, vistorias e levantamentos “in loco” é imperiosa a observância dos seguintes requisitos:

- i) pertinência entre a matéria de competência da Comissão e as atividades desempenhadas pelo órgão objeto das diligências, vistorias e levantamentos;
- ii) prévia deliberação fundamentada da Comissão, a fim de demonstrar que, de fato, corresponde à expressão da vontade da Casa Legislativa, representada por seu órgão fracionário;
- iii) não comprometimento do serviço público prestado pelo órgão objeto das diligências, vistorias e levantamentos, atentando-se especialmente para as normas protetoras da intimidade e de prerrogativas profissionais.

[...]

Igualmente, se faz oportuno observar que a aceitação pelo Poder Executivo da atuação das Comissões por meio da realização de diligências, vistorias e levantamentos junto a órgãos públicos por certo dependerá não apenas do preenchimento dos requisitos já mencionados como condição para sua realização, mas, também, e em grande parte, da forma de abordagem utilizada. Vale dizer, ainda que no plano abstrato a realização da diligência esteja devidamente respaldada, é possível que no momento de efetivação da medida se não guardadas as devidas cautelas ocorra a violação do princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

[...]

Diante das considerações supra, na hipótese de omissão do Poder Executivo que caracterize óbice ao exercício da função de fiscalização da Câmara Municipal, entendemos que poderão ser adotadas as seguintes providências:

- i) ingresso com **medida judicial** para resguardar o regular exercício das funções da instituição;
- ii) instauração de processo para **apuração de infração político-administrativa do Prefeito**, com base no art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/67;
- iii) **expedição de ofício ao Ministério Público** para averiguação da possível ocorrência de ato de improbidade administrativa por parte daqueles que adotaram a conduta omissiva, incluindo o Prefeito, com fulcro no art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92.

Importante observar que a adoção de medida judicial compete ao Presidente da Câmara e quando requerida por Comissão não está sujeita à análise discricionária. Com efeito, como espera-se ter demonstrado com ênfase, em tal hipótese a decisão da Comissão equivale à decisão do plenário, posto que tomada com base na competência que lhe foi delegada, sendo que tal providência somente não pode ser adotada diretamente pelas Comissões em razão do disposto no art. 17, VI, b do Regimento Interno, o qual confere ao Presidente a competência para agir judicialmente em nome da Câmara. A instauração de processo para apuração de infração político-administrativa, por sua vez, deve observar o rito próprio previsto no art. 390 do Regimento Interno.

Assim, pela Jurisprudência consolidada e nos termos da coisa julgada que alcança a Edilidade paulistana com a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 11.949/1995, não é dado ao Vereador, individualmente, exercer a fiscalização *in loco* em qualquer equipamento ou repartição pública, a menos que esteja **amparado por prévia deliberação de Comissão cujas atribuições estejam ligadas às atividades fiscalizadas.**

Igualmente, **o acesso aos equipamentos e repartições públicas não é exercível de maneira livre, irrestrita e vertical, não podendo comprometer as atividades neles exercidas, nem violar o princípio da separação e harmonia entre os Poderes.**

Isso não significa que a diligência tenha que ser previamente avisada ou agendada com o órgão fiscalizado, o que, como bem apontado pelo Nobre Edil consulente, pode interferir na efetividade da ação fiscalizatória, mas que, havendo resistência na efetivação dos atos, a atuação do Poder Legislativo não pode ser imperativo sobre o Poder Executivo de modo a macular o princípio da harmonia e separação entre eles.

Por óbvio, o acesso não poderá ser obstaculizado de qualquer forma pelo órgão fiscalizado, socorrendo aos parlamentares as ferramentas dispostas no ordenamento jurídico para fazer valer sua função fiscalizatória, como também bem abordado no Parecer nº 280/2011, conforme o caso, como imputação de crime de responsabilidade (art. 4º, inc. II, Decreto-Lei nº 201/67) ou de ato de improbidade administrativa (art. 11, Lei Federal nº 8.429/92) e propositura de medidas judiciais.

## 2) DA CAPTAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE IMAGENS E SONS EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS

O Nobre Vereador consulente suscita dúvidas a respeito da captação e divulgação de imagens feitas em equipamento público – no caso, uma unidade escolar, destacando que não foram coletadas imagens de crianças ou servidores. Questiona se um ato como o Ofício Circular nº 639/2012-SGM/GAB, que exige autorização prévia para captação de imagens em bens públicos, é aplicável aos vereadores em atividade fiscalizatória, ponderando que a surpresa é um elemento importante para o êxito da fiscalização.

Vejamos. O Ofício Circular nº 639/2012/SGM-GAB **recomenda**, em suma, que a captação de imagens internas em bens públicos (exceto de uso comum do povo) e demais equipamentos públicos nos quais ocorra a prestação de serviço público seja autorizada previamente, mediante formulação de requerimento escrito dirigido ao responsável direto pela administração do bem ou equipamento, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas da data pretendida, com cópia ao Gabinete da Secretaria Executiva de Comunicação.

Observa-se que a comunicação contém apenas uma **recomendação**.

Ocorre que, respaldada no art. 37 da Constituição Federal, cujo *caput* estabelece a observância do princípio da eficiência, o que se coaduna com a intenção de organizar os acessos aos bens e equipamentos públicos, de modo a não comprometer suas

atividades normais, a Secretaria Municipal de Educação, por meio do Memorando Circular nº 006/2012-SME/G, **solicitou a adoção imediata das providências arroladas no Ofício Circular nº 639/2012-SGM/GAB.**

Pelo princípio da hierarquia e fundamentado no princípio da eficiência, é lícito à Secretaria de Educação, no âmbito de sua pasta, determinar a observância de procedimentos que regulem melhor suas atividades, evitando interrupções ou prejuízos por visitas não agendadas.

Especificamente quanto a unidades escolares, há de se lembrar que são bens afetados a destinação específica, cujo acesso, em geral, não é livre e irrestrito, notadamente porque abarca a responsabilidade do poder público por crianças e adolescentes que estejam sob seus cuidados.

Assim, de modo geral, o **regramento interno** para captação de imagens nas unidades escolares, tal e como colocado no Ofício Circular nº 639/2012-SGM/GAB, não extrapola as competências do Poder Executivo.

Sua aplicação aos membros do Poder Legislativo, à luz do entendimento firmado pela jurisprudência pátria, também **não parece, por si só, impedir o exercício da atividade parlamentar**, nos casos em que a visita a unidades escolares não se der com escopo fiscalizatório.

De outro lado, para se entender em quais circunstâncias, eventualmente, não necessitará o Vereador solicitar autorização para captar imagens, cabe tecer algumas ponderações importantes.

O ordenamento jurídico preocupou-se com proteção à imagem, enquanto direito de personalidade, consagrado em nosso ordenamento jurídico nos artigos 5º, incisos V e X, da Constituição Federal e 20, *caput*, do Código Civil:

Art. 5º [...]

V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

[...]

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais. (destaques nossos)

Observa-se que a proteção diz respeito ao aspecto material da imagem, isto é, à concretização da imagem para o mundo exterior, por meio de fotografias ou vídeos, por exemplo:

Ao se definir a imagem como um direito da personalidade, cuidou-se de evidenciar, com respaldo na lição de Walter Moraes, que ela ‘constitui o sinal sensível da personalidade’, porque ‘traduz para o mundo exterior o ser imaterial da personalidade, delinea-a, dá-lhe forma’.

[...]

Enquanto a imagem pensada corresponde ao aspecto imaterial da pessoa, a imagem concretizada por algum meio de comunicação (pintura, fotografia, etc.) equivale ao seu aspecto material, sendo que, nesta condição, além de autônoma e distinta daquela, passa a revelar interesse de proteção pelo direito.

[...]

Assim, se no convívio social ninguém pode impedir que outras pessoas tenham a visão da sua figura, que constitui a imagem pensada (aspecto imaterial), na medida em que esta venha a ser captada ou reproduzida por outrem, através de qualquer meio artístico ou mecânico, que representa a imagem pintada (aspecto material), caberá ao respectivo titular o direito de opor-se à divulgação, ressalvadas as hipóteses legais de limitação desse direito.

Em suma, o fundamento do direito à imagem consiste na faculdade que o indivíduo tem de se expor ou de se ocultar, conforme a sua vontade, possuindo a livre disponibilidade de impedir que outros se apropriem indevidamente da sua imagem, conferindo-lhe divulgação não desejada pelo retratado.<sup>4</sup>

“A imagem não deve ser compreendida tão somente como a representação de uma pessoa, mas também como a forma pela qual ela é vista pela coletividade”.<sup>5</sup>

Pode-se concluir, assim, que o ordenamento, **desde o patamar constitucional**, preocupou-se em resguardar o direito das pessoas quanto à sua imagem, sendo **a regra sua inviolabilidade** e a exceção sua publicação, exposição ou utilização quando autorizadas pelo titular ou necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, ou, ainda, quando em conflito com outro direito ou garantia de igual importância constitucional.

Nesse sentido, faz bem o consulente em não captar imagens de crianças e servidores, sem prévio consentimento do titular ou de pessoa que o represente.

Já quanto a coisas (desde que não configurem propriedade intelectual de uma pessoa), o ordenamento jurídico não cuidou expressamente de reger a captação de imagens.

---

4. CURY JÚNIOR, David. *A proteção jurídica à imagem da criança e do adolescente*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 50-51. Disponível em [www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011640.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011640.pdf). Acesso em: 2 maio 2019.

5. BRASILEIRO, Fernanda Santiago; OLIVEIRA, George Felício Gomes de. Câmeras de Segurança x direito à imagem: limites à divulgação. *Revista Jurídica do Banco do Nordeste*, Fortaleza, v. 1, n. 4, p. 107-150, 2016. p. 110. Acesso [https://www.bnb.gov.br/documents/50268/204420/CAMERAS\\_DE\\_SEGURANCA\\_X\\_DIREITO\\_A\\_IMAGEM\\_LIMITES\\_A\\_DIVULGACAO/911c5c53-e5d7-de22-e675-02058b89d89a](https://www.bnb.gov.br/documents/50268/204420/CAMERAS_DE_SEGURANCA_X_DIREITO_A_IMAGEM_LIMITES_A_DIVULGACAO/911c5c53-e5d7-de22-e675-02058b89d89a) em: 2 maio 2019.

Mas, tomando-se como base a própria legislação e jurisprudência sobre o direito de imagem das pessoas, sabe-se que este comporta mitigações e **não se impõe**, por exemplo, sobre o **direito de informação**, notadamente de **interesse público**.

O **direito à informação** está estabelecido no artigo 5º, inciso IX, da Carta Magna:

“IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

Nesse sentido, estando o direito à informação também dentre os direitos fundamentais, como regra, ponderando-se-o diante da proteção à imagem segundo o *princípio da concordância prática*<sup>6</sup>, a jurisprudência pátria tem se posicionado sobre a prevalência do **direito à informação de interesse público**, restrito, obviamente, ao limite da não ofensa ou dano material ou moral ao titular da imagem:

Indenização – Danos morais e à imagem – Abuso à liberdade de informação jornalística – Inocorrência – Se os fatos desagradáveis são verídicos, não há como impedir que a imprensa os divulgue ou seja responsabilizada por ter noticiado o que infelizmente ocorreu, porque, assim procedendo, não estará praticando nenhum abuso, pois não age com culpa – Pertinência da matéria jornalística divulgada com a pessoa cuja imagem é reproduzida na ilustração do noticiário – Recurso provido” (TJSP, Apelação n. 92.669-4/5, Rel. Guimarães e Souza, j. 22.02.2000) – grifos nossos.

Recurso redistribuído com base na Resolução n.º 542/2011. Meta 2 observância do princípio da duração razoável do processo – Indenização por danos morais. Apelante ingeriu bebida alcoólica, bem como conduzia veículo. Situação fática demonstra a ocorrência de atropelamento. Matéria narrada se limita exclusivamente ao episódio. Fotografia do recorrente originária de local público, apenas dá ênfase à reportagem. Ausência de afronta ao direito de imagem. Interesse público se faz presente. Susceptibilidade exacerbada do apelante não dá suporte à sua pretensão. Apelo desprovido. (TJSP 0052518-94.2005.8.26.0000, Relator: Natan Zelinschi de Arruda, Data de Julgamento: 04/08/2011, 4ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 06/08/2011) – grifos nossos.

Como se vê, entre civis já há uma prevalência do direito à informação sobre o direito de imagem.

---

6. “Quando houver conflito entre dois ou mais direitos e garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização de forma a coordenar ou combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios) sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua” (MORAIS, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 61).

Inobstante, **em relação a crianças e adolescentes, referida mitigação não é aceita**, situação em que, mesmo diante de informação de interesse público, sua imagem deve ser protegida e resguardada, recomendando-se, conforme o caso, sua ocultação no bojo geral da informação a ser divulgada, em prevalência da proteção integral da criança e do adolescente.

Assim entende o Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, Mário Luiz Ramidoff:

A “transparência pública” deve ceder lugar à proteção integral da criança e do adolescente que se envolveram num evento infracional, haja vista que a sua vulnerabilidade material decorrente da condição peculiar de desenvolvimento se acentua com o próprio cometimento de condutas conflitantes com a lei [...].<sup>7</sup>

E nesse sentido optou o legislador:

ECA:

Art. 143. É vedada a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a que se atribua autoria de ato infracional.

Parágrafo único. Qualquer notícia a respeito do fato não poderá identificar a criança ou adolescente, vedando-se fotografia, referência a nome, apelido, filiação, parentesco, residência e, inclusive, iniciais do nome e sobrenome.

Igualmente, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)– PICHANÇA – NOTÍCIA EM JORNAL ENVOLVENDO MENORES COMO AGENTES DE CONDUTAS ILÍCITAS – AUTORIZAÇÃO DO JUIZ DA INFÂNCIA E JUVENTUDE – INEXISTÊNCIA – SANÇÃO ADMINISTRATIVA – LEI 8.069/90, ART. 247 – PRECEDENTES STJ. – É vedado aos órgãos de comunicação social a divulgação total, ou parcial, de atos ou fatos denominados infracionais atribuídos a criança ou adolescente, sem a devida autorização do MM. Juiz da Infância e da Juventude. – Sendo de conhecimento da imprensa a existência de representação da Curadora contra os menores, por danos ao patrimônio público, descabe a alegação de inoportunidade de ato infracional a justificar a conduta do recorrente. – “A criança e o adolescente têm direito ao resguardo da imagem e intimidade. Vedado, por isso, aos órgãos de comunicação social

---

7. RAMIDOFF, Mário Luiz. *Preservação da identidade da criança e do adolescente infrator*. 2013. Disponível em: [http://www.escolamp.org.br/arquivos/Publica%C3%A7%C3%A3o-Preserva%C3%A7%C3%A3odaIdentidadedaCrian%C3%A7aedoAdolescenteInfrator\[1\].doc](http://www.escolamp.org.br/arquivos/Publica%C3%A7%C3%A3o-Preserva%C3%A7%C3%A3odaIdentidadedaCrian%C3%A7aedoAdolescenteInfrator[1].doc). Acesso em: 2 maio 2019.

narrar fatos, denominados infracionais, de modo a identificá-los.” (REsp. 55.168/RJ, DJ de 9.10.1995). – Recurso especial não conhecido.<sup>8</sup>

No caso da consulta, tratando-se o Vereador de autoridade investida em poder fiscalizatório (obedecidas as premissas explanadas no item anterior), parece ser inerente à função, independentemente de prévia autorização do órgão fiscalizado, que, **no caso de se constatar irregularidade ou ilicitude *in loco*, que deva ser objeto de investigação, lícito será seu registro, por meio de captação de imagens e sons, desde que resguardado o direito de imagem de crianças, adolescentes e quaisquer pessoas, incluindo servidores, não anuentes e não envolvidos** em conduta ilícita ou irregular.

Partindo-se da existência das mesmas premissas supra expostas de regular exercício da atividade fiscalizatória, não há óbice para a **divulgação das imagens captadas, desde que configurem registro de irregularidade ou ilicitude (e só no que a elas se refram)** e que **não contenham imagem de crianças, adolescentes ou outras pessoas não anuentes ou não envolvidas** em conduta ilícita ou irregular.

### 3) CONCLUSÃO

Por todo o exposto, respondendo as indagações do Nobre Edil consulente:

- *Se o Vereador durante sua atividade de fiscalização precisa de autorização para visitar equipamentos públicos;*
- *Se as prerrogativas para o Vereador em relação a visita de unidades e os registros mencionados, caso existam, se estendem a sua assessoria.*

R.: Nos termos da jurisprudência pátria e da coisa julgada existente para a Edilidade em relação à Lei Municipal nº 11.949/1995, o vereador, isoladamente, não representa a Câmara e não pode exercer a fiscalização direta de órgãos e repartições, devendo, desde que haja pertinência entre a matéria de competência da Comissão que integra e as atividades desempenhadas pelo órgão fiscalizado, ser antecedida de deliberação fundamentada do colegiado, bem como não comprometer o serviço público prestado ou impor a presença de maneira prejudicial, resguardando-se sempre o princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Seguindo o mesmo raciocínio, como a assessoria dos Edis não dispõe de poderes de representação ou apresentação das Comissões, somente aos parlamentares, em caso de deliberação do colegiado, será possível a efetivação da diligência fiscalizatória, podendo, é claro, a seu juízo, fazerem-se acompanhar de seus assessores no ato.

8. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial 130731 SP 1997/0031486-3, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, Data de Julgamento: 15/04/2004, T2 – Segunda Turma. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, p. 215, 28 jun. 2004.

- *Se é preciso autorização expressa e acompanhamento de membros da Secretaria responsável pelo equipamento para realizar registros fotográficos e audiovisuais.*

R.: Além das condições descritas na resposta supra, a comunicação e o agendamento prévios junto ao órgão fiscalizado, bem como o acompanhamento de membros desse órgão para realização de registros fotográficos, encontram-se inseridos nas providências destinadas a evitar o comprometimento das atividades administrativas e a obedecer ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

No entanto, se durante a visita, vistoria ou diligência *in loco* constatar-se irregularidade ou ilicitude que mereça investigação e/ou providências, desde que resguardado o direito de imagem de crianças, adolescentes e quaisquer pessoas não anuentes e não envolvidos no fato, o registro de imagens não precisa ter sido autorizado previamente, haja vista estar o Vereador investido da autoridade fiscalizatória e tratar-se de informação de interesse público.

Tanto no caso da primeira resposta, quanto desta, restam à mão dos parlamentares, em caso de obstaculização de sua atividade fiscalizatória, medidas judiciais e procedimentos administrativos que visem resguardar suas prerrogativas, tais como apuração de crime de responsabilidade ou de ato de improbidade administrativa, como descrito na parte final do item 1 do presente parecer.

- *Se as imagens podem ser veiculadas em redes sociais.*

Na mesma esteira da resposta anterior, se o registro das imagens contém fatos de interesse público, que devam ser objeto de investigação e/ou providências, desde que resguardado o direito de imagem de crianças, adolescentes e quaisquer pessoas, incluindo servidores, não anuentes e não envolvidos nos fatos, não há óbice à divulgação de tais imagens nas redes sociais.

Ressalte-se que, diante da ausência de lei que melhor regulamente a prerrogativa parlamentar de fiscalização do Executivo, a presente manifestação é expedida com base no estudo de diretrizes encontradas na jurisprudência pátria.

É o entendimento que se submete à apreciação superior.

São Paulo, 4 de março de 2021.

Djenane Ferreira Cardoso Zanlochi  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP nº 218.877

# Parecer ADM nº 0003/2021

TID 19139043

**Ref.:** Memo SGA.12 nº 003/2021.

**Interessado:** SGA.

**Assunto:** Incidência de contribuição patronal sobre salário-maternidade e auxílio-doença.

CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SOBRE AUXÍLIO-DOENÇA PAGO PELO EMPREGADOR – Ilegalidade reconhecida pelo E. STJ em sede de Recurso Repetitivo – Decisão ainda não internalizada pela Receita Federal – Decisão vinculante apenas às partes do processo – Precedente qualificado – Possibilidade de propositura de demanda judicial visando à liberação da tributação – Encaminhamento à Procuradoria Geral do Município. CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SOBRE SALÁRIO MATERNIDADE – Inconstitucionalidade reconhecida pelo E. STF em sede de Repercussão Geral – Decisão vinculante à Receita Federal – Possibilidade de imediato não recolhimento e de requerimento administrativo de restituição dos valores pagos anteriormente, observado o prazo prescricional.

Sra. Procuradora Legislativa Supervisora,

Trata-se de solicitação da Secretaria Geral Administrativa no sentido de obter apreciação jurídica da consulta formulada pela Equipe de Folhas de Pagamento, relativa à incidência da contribuição patronal sobre o salário-maternidade e o auxílio-doença, benefícios regidos pelo Regime Geral de Previdência Social, face ao disposto nos Pareceres da Procuradoria da Fazenda Nacional SEI nº 16120/2020/ME e nº 18361/2020/ME, publicados em 24 de novembro de 2020:

1) A Câmara Municipal de São Paulo se encontra dispensada do recolhimento da contribuição previdenciária sobre a importância paga pelo empregador ao empregado nos quinze primeiros dias que antecedem o auxílio-doença, bem como sobre o salário-maternidade? Em caso afirmativo, a partir de qual data as GFIP devem ser retificadas de modo que possamos efetuar a compensação dos valores recolhidos?

2) Houve alteração com relação ao desconto de contribuição segurado do empregado no pagamento dos quinze primeiros dias que antecedem o auxílio-doença, bem como sobre o pagamento do salário-maternidade?

A Equipe de Folhas de Pagamento formulou, a princípio, consulta à empresa IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda., a qual, a fim de evitar riscos em eventual fiscalização, procedeu à orientação de apresentar consulta junto à Receita Federal, tendo em vista não haver sobre o assunto alteração de legislação, ato do Senado suspensivo das normas ou ato da Receita Federal que estenda as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) citadas nos pareceres a todos os contribuintes.

SGA solicita, então, análise e manifestação desta Procuradoria acerca da dúvida suscitada pela Equipe de Folhas de Pagamento.

É o breve relato do necessário. Passa-se a opinar.

A consulta formulada cita a publicação de dois pareceres da Procuradoria da Fazenda Nacional: SEI nº 16120/2020/ME e nº 18361/2020/ME, que tratam, respectivamente, da incidência de contribuição previdenciária patronal sobre o pagamento dos primeiros quinze dias de auxílio-doença e sobre o salário-maternidade.

Para que se viabilize a resposta aos questionamentos formulados pela origem, passemos à análise do sistema de vinculação de decisões judiciais ao qual se submete a Administração Pública Federal, mais especificamente a Receita Federal, e de cada parecer.

## 1) DAS DECISÕES VINCULANTES NO ÂMBITO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB)

Dentre outras hipóteses, estabelece a Lei Complementar Federal n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União:<sup>1</sup>

Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

A Lei Federal nº 10.522, de 19 de julho de 2002,<sup>2</sup> por seu turno, prescreve:

Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional dispensada de contestar, de oferecer contrarrazões e de interpor recursos, e fica autorizada a desistir

1. BRASIL. Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1797, 11 fev. 1993.

2. BRASIL. Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 22 ago. 2002.

de recursos já interpostos, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese em que a ação ou a decisão judicial ou administrativa versar sobre:

I – matérias de que trata o art. 18;

II – tema que seja objeto de parecer, vigente e aprovado, pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, que conclua no mesmo sentido do pleito do particular;

III – (VETADO).

IV – tema sobre o qual exista súmula ou parecer do Advogado-Geral da União que conclua no mesmo sentido do pleito do particular;

V – tema fundado em dispositivo legal que tenha sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso e tenha tido sua execução suspensa por resolução do Senado Federal, ou tema sobre o qual exista enunciado de súmula vinculante ou que tenha sido definido pelo Supremo Tribunal Federal em sentido desfavorável à Fazenda Nacional em sede de controle concentrado de constitucionalidade;

VI – tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho, pelo Tribunal Superior Eleitoral ou pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, no âmbito de suas competências, quando:

a) for definido em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo; ou

b) não houver viabilidade de reversão da tese firmada em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, conforme critérios definidos em ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional; e

VII – tema que seja objeto de súmula da administração tributária federal de que trata o art. 18-A desta Lei.

§ 1º Nas matérias de que trata este artigo, o Procurador da Fazenda Nacional que atuar no feito deverá, expressamente:

I – reconhecer a procedência do pedido, quando citado para apresentar resposta, inclusive em embargos à execução fiscal e exceções de pré-executividade, hipóteses em que não haverá condenação em honorários; ou

II – manifestar o seu desinteresse em recorrer, quando intimado da decisão judicial.

§ 2º A sentença, ocorrendo a hipótese do § 1º, não se subordinará ao duplo grau de jurisdição obrigatório.

§ 3º (Revogado);

§ 4º (Revogado);

§ 5º (Revogado);

§ 6º – (VETADO).

§ 7º (Revogado).

§ 8º O parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que examina a juridicidade de proposições normativas não se enquadra no disposto no inciso II do caput deste artigo.

**§ 9º A dispensa de que tratam os incisos V e VI do caput deste artigo poderá ser estendida a tema não abrangido pelo julgado, quando a ele forem aplicáveis os fundamentos determinantes extraídos do julgamento paradigma ou da jurisprudência consolidada, desde que inexista outro fundamento relevante que justifique a impugnação em juízo.**

§ 10. O disposto neste artigo estende-se, no que couber, aos demais meios de impugnação às decisões judiciais.

§ 11. O disposto neste artigo aplica-se a todas as causas em que as unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional devam atuar na qualidade de representante judicial ou de autoridade coatora.

§ 12. Os órgãos do Poder Judiciário e as unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderão, de comum acordo, realizar mutirões para análise do enquadramento de processos ou de recursos nas hipóteses previstas neste artigo e celebrar negócios processuais com fundamento no disposto no art. 190 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 13. Sem prejuízo do disposto no § 12 deste artigo, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional regulamentará a celebração de negócios jurídicos processuais em seu âmbito de atuação, inclusive na cobrança administrativa ou judicial da dívida ativa da União.

**Art. 19-A. Os Auditores-Fiscais da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil não constituirão os créditos tributários relativos aos temas de que trata o art. 19 desta Lei, observado:**

I – o disposto no parecer a que se refere o inciso II do caput do art. 19 desta Lei, que será aprovado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, ou que terá concordância com a sua aplicação pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia;

II – o parecer a que se refere o inciso IV do caput do art. 19 desta Lei, que será aprovado na forma do disposto no art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, ou que, quando não aprovado por despacho do Presidente da República, terá concordância com a sua aplicação pelo Ministro de Estado da Economia; ou

**III – nas hipóteses de que tratam o inciso VI do caput e o § 9º do art. 19 desta Lei, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional deverá manifestar-se sobre as matérias abrangidas por esses dispositivos.**

**§ 1º Os Auditores-Fiscais da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia adotarão, em suas decisões, o entendimento a que estiverem vinculados, inclusive para fins de revisão de ofício do lançamento e de repetição de indébito administrativa.**

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, aos responsáveis pela retenção de tributos e, ao emitirem laudos periciais para atestar a existência de condições que gerem isenção de tributos, aos serviços médicos oficiais. (grifos nossos)

Dispondo sobre comunicações decorrentes de julgamentos proferidos em controle concentrado de constitucionalidade (STF) ou sob o rito dos arts. 543-B e 543-C do CPC – recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida (STF) e recursos especiais repetitivos (STJ) –, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Receita Federal do Brasil (RFB) editaram a Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 01, de 12 de fevereiro de 2014,<sup>3</sup> que, com a redação dada pela Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 01/2016, assim dispõe:

Art. 2º A PGFN cientificará a RFB acerca das decisões de interesse da Fazenda Nacional proferidas pelo STF e pelo STJ na sistemática de julgamento dos arts. 543-B e 543-C do CPC, no prazo de 10 (dez) dias, contado da publicação do acórdão.

§ 1º Na ciência de que trata o caput, a PGFN comunicará, quanto aos julgamentos desfavoráveis à Fazenda Nacional, sua possível inclusão na lista de dispensa de contestar e recorrer.

§ 2º A RFB, no prazo de até 30 (trinta) dias contado do recebimento da referida ciência, fará considerações ou questionamentos acerca da extensão, do alcance ou da operacionalização do cumprimento das decisões.

§ 3º Decorrido o prazo do §2º, a PGFN poderá incluir a matéria na lista de dispensa de contestar e recorrer.

Art. 3º **Na hipótese de decisão desfavorável à Fazenda Nacional, proferida na forma prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC, a PGFN informará à RFB, por meio de Nota Explicativa, sobre a inclusão ou não da matéria na lista de dispensa de contestar e recorrer, para fins de aplicação do disposto nos §§ 4º, 5º e 7º do art. 19 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e nos Pareceres PGFN/CDA nº 2.025, de 27 de outubro de 2011, e PGFN/CDA/CRJ nº 396, de 11 de março de 2013.**

§ 1º A Nota Explicativa a que se refere o caput conterá também orientações sobre eventual questionamento feito pela RFB nos termos do § 2º do art. 2º e delimitará as situações a serem abrangidas pela decisão, informando sobre a existência de pedido de modulação de efeitos.

§ 2º O prazo para o envio da Nota a que se refere o caput será de 30 (trinta) dias, contado do dia útil seguinte ao termo final do prazo estabelecido no § 2º do art. 2º, ou da data de recebimento de eventual questionamento feito pela RFB, se este ocorrer antes.

§ 3º **A vinculação das atividades da RFB aos entendimentos desfavoráveis proferidos sob a sistemática dos arts. 543-B e 543-C do CPC ocorrerá a partir da ciência da manifestação a que se refere o caput.**

3. BRASIL. Portaria Conjunta PGFN/RFB n. 01, de 12 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre comunicações decorrentes de julgamentos proferidos em controle concentrado de constitucionalidade (STF) ou sob o rito dos arts. 543-B e 543-C do CPC - recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida (STF) e recursos especiais repetitivos (STJ). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 20, 17 fev. 2014.

§ 4º A Nota Explicativa a que se refere o caput será publicada no sítio da RFB na Internet.

§ 5º Havendo pedido de modulação de efeitos da decisão, a PGFN comunicará à RFB o seu resultado, detalhando o momento em que a nova interpretação jurídica prevaleceu e o tratamento a ser dado aos lançamentos já efetuados e aos pedidos de restituição, reembolso, ressarcimento e compensação.

§ 6º Para fins do disposto neste artigo, **ratificam-se as Notas PGFN/CRJ nº 1.114, de 30 de agosto de 2012, PGFN/CRJ nº 1.155, de 11 de setembro de 2012, PGFN/CRJ nº 1.582, de 7 de dezembro de 2012, e PGFN/CRJ nº 1.549, de 3 de dezembro de 2012.**

§ 7º A PGFN manterá lista atualizada, acessível à RFB, contendo os temas definidos em sede de recursos submetidos à sistemática de julgamento dos arts. 543-B e 543-C do CPC, em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, em relação aos quais as suas unidades se encontrem dispensadas de contestar e recorrer, por força do inciso V do art. 1º da Portaria PGFN nº 294, de 22 de março de 2010, bem como em relação aos quais haja orientação expressa da PGFN no sentido de que o tema continuará sendo objeto de contestação e recurso.

§ 8º A lista de que trata este artigo poderá conter situações específicas, para as quais o entendimento judicial não se aplica, e orientação sobre eventual modulação de efeitos.

§ 9º A PGFN comunicará à RFB as alterações na lista de dispensa de contestar e recorrer. (grifos nossos)

Como se observa, dentre outras hipóteses de vinculação, pareceres referendados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional acerca de decisões tomadas pelo STF, em regime de repercussão geral, e pelo STJ, em sede de recurso repetitivo, desfavoravelmente ao Fisco Federal, que concluam pela dispensa de contestar, oferecer contrarrazões e interpor recursos (art. 19, inc. VI, alínea “a”, da Lei Federal nº 10.522/2014), levam à **determinação de não constituição de crédito tributário pelos Auditores-Fiscais da Secretaria da Receita Federal, relativo aos temas tratados nos pareceres**, nos termos do que dispõe o artigo 19-A, inc. III e §1º, da Lei Federal nº 10.522/2014.

A Lei vai além e estende a vinculação aos responsáveis pela retenção de tributos (art. 19-A, §2º, supracitado) e aos demais órgãos da administração pública que

administrem créditos tributários e não tributários passíveis de inscrição e cobrança pela PGFN (art. 19-B).<sup>4</sup>

A fim de disciplinar referida vinculação, a PGFN e a RFB editaram a já citada Portaria Conjunta nº 1/2014 que estabelece, em seu artigo 3º, que, nesses casos, a PGFN deve informar à RFB acerca das matérias, por meio de **Nota Explicativa, que conterà também orientações sobre eventual questionamento feito pelo órgão fiscal e delimitação das situações a serem abrangidas pela decisão, inclusive sobre eventual modulação de efeitos.**

O art. 3º da Portaria dispõe, ainda, que:

– a **vinculação das atividades da RFB** aos entendimentos desfavoráveis proferidos pela sistemática dos arts. 543-B e 543-C do CPC **ocorrerá a partir da ciência da Nota Explicativa da PGFN (§3º);**

– a **Nota Explicativa será publicada no sítio da RFB na Internet (§4º);**

– havendo pedido de **modulação de efeitos da decisão**, a PGFN comunicará à RFB o seu resultado, detalhando **o momento em que a nova interpretação jurídica prevaleceu e o tratamento a ser dado aos lançamentos já efetuados e aos pedidos de restituição, reembolso, ressarcimento e compensação (§5º);**

– **ratificam-se as Notas PGFN/CRJ nº 1.114, de 30 de agosto de 2012, PGFN/CRJ nº 1.155, de 11 de setembro de 2012, PGFN/CRJ nº 1.582, de 7 de dezembro de 2012, e PGFN/CRJ nº 1.549, de 3 de dezembro de 2012 (§6º);**

– a PGFN manterá **lista atualizada**, acessível à RFB, contendo os temas definidos em sede de recursos submetidos à sistemática de julgamento dos arts. 543-B e 543-C do CPC, em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, em relação aos quais as suas unidades se encontrem dispensadas de contestar e recorrer, por força do inciso V do art. 1º da Portaria PGFN nº 294, de 22 de março de 2010, bem como em relação aos quais haja orientação expressa da PGFN no sentido de que o tema continuará sendo objeto de contestação e recurso (§7º).

Sendo esses os principais pontos acerca da vinculação das atividades da Receita Federal às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores, definidas em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo, atinentes à consulta sob exame, passemos aos temas tratados especificamente nos pareceres nela mencionados (SEI nº 16120/2020/ME e nº 18361/2020/ME).

---

4. “Art. 19-B. Os demais órgãos da administração pública que administrem créditos tributários e não tributários passíveis de inscrição e de cobrança pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional encontram-se dispensados de constituir e de promover a cobrança com fundamento nas hipóteses de dispensa de que trata o art. 19 desta Lei.

Parágrafo único. A aplicação do disposto no caput deste artigo observará, no que couber, as disposições do art. 19-A desta Lei”.

## 2) PARECER SEI N° 16120/2020/ME – CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SOBRE PAGAMENTO DOS QUINZE PRIMEIROS DIAS DE AUXÍLIO-DOENÇA

O Parecer SEI n° 16120/2020/ME, de 13 de outubro de 2020,<sup>5</sup> foi ementado nos seguintes termos:

### **Documento Público. Ausência de sigilo.**

Jurisprudência consolidada do STJ no sentido de que a contribuição previdenciária patronal não incide sobre a importância paga pelo empregador ao empregado nos quinze primeiros dias que antecedem o auxílio-doença. Julgamento do Tema n° 482 de repercussão geral. Inviabilidade de interposição de recurso extraordinário. Mensagem Eletrônica PGFN/CRJ/COJUD n.º 08, de 18/09/2020, autorizando a dispensa de impugnação judicial. Art. 2º, caput c/c V, da Portaria PGFN n° 502/2016.

Consulta provocada pela PRFN 4ª Região acerca da incidência das contribuições de terceiros e ao SAT/RAT sobre a mesma verba. Entendimento firme do STJ pela não incidência. Tema n° 482 de repercussão geral aplicável ao caso. Inviabilidade de interposição de recurso extraordinário.

Possibilidade de inclusão do tema na lista de dispensa de contestar e de recorrer de que trata o art. 2º, VII e §§4º e 5º, da Portaria PGFN n° 502, de 2016.

Encaminhamento à RFB para manifestação prévia em relação às duas dispensas tratadas nesta manifestação, antes de eventual submissão ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional para os propósitos do art. 19 c/c art. 19-A, III, da Lei n° 10.522, de 2002.

Processo SEI n° 10951.104018/2020-46

Como se observa da simples leitura do Parecer, embora haja fundamentação jurídica para que se inclua a não incidência da contribuição patronal sobre a importância paga pelo empregador ao empregado nos quinze primeiros dias que antecedem o auxílio-doença, a manifestação da Procuradoria da Fazenda **deu-se no sentido de encaminhamento do processo à RFB para manifestação prévia em relação às dispensas de atuação judicial tratadas na manifestação, antes de eventual submissão ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional para os propósitos do art. 19 c/c art. 19-A, III, da Lei n° 10.522, de 2002.**

Em consulta ao extrato processual do Processo SEI n° 10951.104018/2020-46, constata-se que após referido Parecer, houve manifestação da RFB em 9 de novembro

---

5. Disponível em: [https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/legislacao/decisoes-vinculantes-do-stf-e-do-stj-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos/arquivos-e-imagens/parecer\\_sei\\_n\\_\\_18361\\_2020\\_me\\_salario-maternidade.pdf](https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/legislacao/decisoes-vinculantes-do-stf-e-do-stj-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos/arquivos-e-imagens/parecer_sei_n__18361_2020_me_salario-maternidade.pdf). Acesso em: 4 fev. 2021.

de 2020, novo Parecer da PFN em 1º de fevereiro de 2021 (SEI nº 1446/2021/ME), encontrando-se atualmente na RFB ainda sem encerramento.

O processo em questão encontra-se gravado com sigilo, razão pela qual não foi possível obter acesso ao teor dos documentos.

De toda forma, é certo que ainda não foi dada publicidade ao novo parecer emitido no procedimento em tela e que, nos termos do artigo 3º, §4º, da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 01/2014, **a orientação ainda vigente (constante do portal da RFB “Decisões Vinculantes do STF e do STJ (repercussão geral e recursos repetitivos)”<sup>6</sup> – na PGFN e na RFB é no sentido de continuar a impugnar judicialmente o tema da incidência de contribuição patronal sobre os valores pagos pelo empregador ao empregado nos primeiros quinze dias de afastamento a título de auxílio-doença:**

*“Notas explicativas relacionadas a decisões que NÃO vinculam a RFB:*

- Nota PGFN/CRJ nº 640/2014 (relacionada ao Recurso Especial nº 1.230.957/RS)”.*”*

Destaque-se que o Recurso Especial n 1.230.957/RS julgou o Tema de Recurso Repetitivo nº 738, firmando a seguinte tese: **“Sobre a importância paga pelo empregador ao empregado durante os primeiros quinze dias de afastamento por motivo de doença não incide a contribuição previdenciária, por não se enquadrar na hipótese de incidência da exação, que exige verba de natureza remuneratória”<sup>7</sup>.**

No entanto, foi ementada a Nota PGFN/CRJ nº 640/2014<sup>8</sup> nos seguintes termos:

**Documento público. Ausência de sigilo.**

Art. 19 da Lei nº 10.522/2002. Pareceres PGFN/CRJ nº 492/2010; PGFN/CRJ nº 492/2011; PGFN/CDA nº 2025/2011; PGFN/CRJ/CDA nº 396/2013. Portaria PGFN nº 294/2010. Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 01/2014. Recurso Especial nº 1.230.957/RS. Recurso representativo de controvérsia. Processo submetido à sistemática do artigo 543-C do CPC. Nota Explicativa para delimitação da matéria decidida e esclarecimentos acerca da aplicação do julgado. Não-inclusão do tema em lista de dispensa de contestar e recorrer.

6. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/legislacao/decisoes-vinculantes-do-stf-e-do-stj-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos>. Acesso em: 4 fev. 2021.

7. BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Recurso Especial n. 1.230.957-RS (2011/0009683-6)*. Tributário. Prescrição. Auxílio-doença ou acidente. Primeiros quinze dias de afastamento. Contribuição previdenciária. Inexigibilidade. Salário-maternidade. Salário-paternidade. Adicional de férias de 1/3. Aviso prévio indenizado. Compensação tributária. Correção monetária. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 18 mar. 2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=738&cod\\_tema\\_final=738](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=738&cod_tema_final=738). Acesso em: 4 fev. 2021.

8. Disponível em: [https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/legislacao/decisoes-vinculantes-do-stf-e-do-stj-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos/arquivos-e-imagens/nota\\_pgfn\\_crj\\_640\\_2014.pdf](https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/legislacao/decisoes-vinculantes-do-stf-e-do-stj-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos/arquivos-e-imagens/nota_pgfn_crj_640_2014.pdf). Acesso em: 4 fev. 2021.

Dessa forma, até que o Parecer SEI nº 16120/2020/ME ou outro que o modifique, complemento ou suceda seja aprovado nos termos da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 01/2014, **ainda permanece no âmbito interno do Fisco Federal o entendimento de que incide a contribuição patronal sobre o pagamento dos quinze primeiros dias de auxílio-doença.**

Inobstante, tendo em vista os claros indícios de iminente alteração do entendimento no âmbito da PGFN e da RFB, sugere-se que se mantenha estreito acompanhamento do assunto, notadamente da tramitação do Processo SEI nº 10951.104018/2020-46, por meio do *link* [https://sei.economia.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_pesquisar.php?acao\\_externa=protocolo\\_pesquisar&acao\\_origem\\_externa=protocolo\\_pesquisar&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0).

Sem prejuízo, há suficiente argumentação jurídica para obter-se judicialmente provimento que exima a Edilidade da obrigação de recolher as contribuições patronais sobre os valores pagos nos primeiros quinze dias de auxílio-doença, bem como para requerer restituição das quantias recolhidas a esse título nos últimos 05 (cinco) anos, a contar da data do pedido – prazo prescricional.

Assim sendo, caso não sejam publicados nos próximos dias os atos que efetivem a vinculação do novo entendimento à Receita Federal, de modo a resguardar o erário face ao curso prescricional, sugere-se expedir ofício à Procuradoria Geral do Município de São Paulo solicitando propositura de ação judicial, com pedido liminar, haja vista faltar à Edilidade legitimidade ativa para demanda de cunho patrimonial, como assinala a Jurisprudência pacífica sobre o tema.<sup>9</sup>

### 3) PARECER SEI Nº 18361/2020/ME – CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SOBRE SALÁRIO-MATERNIDADE

Já o Parecer SEI nº 18361/2020/ME trata sobre o teor do julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 72 pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo do RE 576.967/PR, que culminou na edição da seguinte tese: **“É inconstitucional a incidência de contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o salário maternidade”**.

9. Notas à Súmula nº 525/STJ (<http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/>): “[...] A jurisprudência desta colenda Corte de Justiça possui entendimento pacífico e uníssono no sentido de que: – em nossa organização jurídica, as Câmaras Municipais não têm personalidade jurídica. Tem elas, apenas, personalidade judiciária, cuja capacidade processual é limitada para demandar em juízo, com o intuito único de defender direitos institucionais próprios e vinculados à sua independência e funcionamento; – é do Município a legitimidade, e não da Câmara de Vereadores, para figurar no pólo ativo da ação ajuizada, in casu, com o fito de que sejam devolvidas as importâncias pagas a título de contribuições previdenciárias sobre a folha de salários, no que toca às remunerações dos ocupantes de cargos eletivos, como o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, assim como que não sejam feitas novas cobranças para o recolhimento no pagamento dos agentes políticos referenciados; – a relação processual se estabelece entre os ocupantes dos cargos eletivos e o Município; – a ação movida pela Câmara Municipal é carente de condição processual para prosseguir, ante a sua absoluta ilegitimidade ativa. [...]” (REsp 438651 MG, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/08/2002, Dje 04/22/2002, p. 165)

Em se tratando de posicionamento firmado em regime de Repercussão Geral e não se vislumbrando êxito na alegação de qualquer tese de defesa da Fazenda, a PGFN emitiu o Parecer em questão, que restou assim ementado:

**Documento Público. Ausência de sigilo.**

Recurso Extraordinário nº 576.967/PR. Tema nº 72 de repercussão geral. É inconstitucional a incidência de contribuição previdenciária patronal sobre o salário-maternidade.

Tese definida em sentido desfavorável à Fazenda Nacional. Autorização para dispensa de contestar e recorrer com fulcro no art. 19, VI, “a”, da Lei nº 10.522, de 2002, e art. 2º, V, da Portaria PGFN nº 502, de 2016.

Possibilidade de estender os fundamentos determinantes do precedente às contribuições de terceiros, cuja base de cálculo seja a folha de salários, com amparo no art. 19, § 9º, da Lei nº 10.522, de 2002, e no art. 2º-A, da Portaria PGFN nº 502, de 2016. Inviabilidade de aplicá-los à contribuição previdenciária a cargo da empregada.

Manifestação Explicativa de que trata o art. 3º da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 01, de 2014, e art. 19, VI, a c/c art. 19-A, III, da Lei nº 10.522, de 2002. Processo SEI nº 10951.102856/2020-85

Em consulta ao extrato de andamento do Processo SEI nº 10951.102856/2020-85, observa-se que a esse Parecer sucederam-se manifestação por Nota Técnica da RFB (Cosit nº 361/2020),<sup>10</sup> com questionamentos acerca do alcance da decisão, e novo Parecer da PFN (SEI nº 19424/2020/ME), datado de 21 de dezembro de 2020.

Transcreve-se abaixo, respectivamente, trecho final da Nota e ementa do novo Parecer, para melhor entendimento:

**Nota Cosit nº 361, de 17 de setembro de 2020.**

[...]

18. Resumidamente, as dúvidas sobre a **tese do RE 576.967/PR** são as seguintes:

18.1. Delimitar se a declaração de inconstitucionalidade do **§ 2º do art. 28** e do termo **“salvo o salário-maternidade” da alínea “a”, § 9º**, deste art. 28, da Lei nº 8.212, de 1991, abrange tão somente a contribuição patronal, como consta nos termos da tese, de modo que esses mesmos dispositivos continuem **válidos** para efeito de incidência da contribuição a cargo da trabalhadora segurada.

10. BRASIL. Ministério da Economia. *Nota Cosit n. 361, de 17 de setembro de 2020*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: [https://sei.economia.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?fq\\$ARUWn7hYfByf1ffWEOh062ExzcPxpUOH5cxXunUhJamcnv-T494MSBxGHKyXrwe8O17Oa43J4ZS9EpT7ofZuGPPeZzqKmbyPKBFmYcLa\\_iKFKHN45\\_x1u5hWJtUi8](https://sei.economia.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?fq$ARUWn7hYfByf1ffWEOh062ExzcPxpUOH5cxXunUhJamcnv-T494MSBxGHKyXrwe8O17Oa43J4ZS9EpT7ofZuGPPeZzqKmbyPKBFmYcLa_iKFKHN45_x1u5hWJtUi8). Acesso em: 4 fev. 2021.

18.2. Delimitar se a tese no RE nº 576.967/PR alcança também as **contribuições destinadas a terceiros**, a cargo da empresa, para efeito da não incidência destas contribuições sobre o salário maternidade.

18.3. Delimitar os **efeitos retroativos da tese**, à luz do disposto no art. 19-A, § 1º, da Lei nº 10.522, de 2002, tendo em vista a informação constante da Nota Conjunta SEI nº 3/2020, no sentido de que a Coordenação-Geral de Atuação Judicial perante o STF – CASTF concluiu pela inviabilidade da interposição de recurso em face da decisão proferida em controle difuso de constitucionalidade – cujo acórdão ainda não foi publicado.

18.4. Ressalva-se que as dúvidas ora expostas decorrem da leitura da ata de julgamento publicada, que apresenta a tese firmada quanto ao Tema 72. Portanto, entende-se que cabe à PGFN avaliar a possibilidade de delimitação da tese vinculante antes mesmo da publicação do respectivo acórdão.

19. São essas as questões que se sugere sejam encaminhadas à PGFN, para fins do disposto na Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1, de 2014.

**Documento Público. Ausência de sigilo.**

Recurso Extraordinário nº 576.967/PR. Tema nº 72 de repercussão geral. É inconstitucional a incidência de contribuição previdenciária patronal sobre o salário-maternidade. Tese definida em sentido desfavorável à Fazenda Nacional. Extensão dos fundamentos determinantes às contribuições de terceiros incidentes sobre a folha de salários. Dispensa de contestar e recorrer autorizada no Parecer SEI nº 18361/2020/ME, com fulcro no art. 19, VI, “a”, e § 9º, da Lei nº 10.522, de 2002, e arts. 2º, V, e 2º-A, da Portaria PGFN nº 502, de 2016.

Esclarecimento quanto às contribuições previdenciárias incluídas na referida dispensa de impugnação judicial. Art. 22, I e §1º, da Lei nº 8.212, de 1991. A contribuição adicional de que trata o art. 22, §1º, da Lei nº 8.212, de 1991, está abarcada na dispensa contida no Parecer SEI nº 18361/2020/ME, em razão da sua relação de acessoriedade com a contribuição principal prevista no art. 22, I, da Lei nº 8.212, de 1991. Ratificação do entendimento esposado na Nota PGFN/CRJ/ Nº 604/2015.

Consulta quanto à extensão dos fundamentos determinantes do tema nº 72 de repercussão geral às contribuições previdenciárias, a cargo do empregador, disciplinadas nos arts. 22, II, da Lei nº 8.212, de 1991, (SAT/RAT) e 57, §6º, da Lei nº 8.213, de 1991 (adicional à contribuição do SAT/RAT). Possibilidade à luz do disposto no art. 19, § 9º, da Lei nº 10.522, de 2002, e no art. 2º-A, da Portaria PGFN Nº 502, de 2016.

Manifestação Explicativa de que trata o art. 3º da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 01, de 2014, e art. 19, § 9º, c/c art. 19-A, III, da Lei nº 10.522, de 2002, no tocante à ampliação da ratio decidendi objeto deste Parecer.

Processo SEI nº 10951.102856/2020-85

Em suma, a partir dos questionamentos formulados pela RFB, e nos termos da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 01/2014, a Procuradoria da Fazenda Nacional posicionou-se pela extensão dos fundamentos determinantes da fixação da Tese de Repercussão Geral nº 72 às contribuições de terceiros incidentes sobre a folha de salários, abarcando a contribuição adicional contida no art. 22, §1º, da Lei Federal nº 8.212, de 1991, bem como as contribuições previdenciárias a cargo do empregador, disciplinadas nos arts. 22, inc. II, da mesma Lei (SAT/RAT) e 57, §6º, da Lei Federal nº 8.213, de 1991 (adicional à contribuição do SAT/RAT).

Ambos os Pareceres foram aprovados pela Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária, passando a figurar dentre as Notas explicativas relacionadas a decisões que vinculam a RFB:<sup>11</sup>

***“Notas explicativas relacionadas a decisões que vinculam a RFB:***

[...]

- Parecer SEI nº 18.361/2020/ME (relacionado ao Recurso Extraordinário nº 576.967/PR)
- Parecer SEI nº 19.424/2020/ME (relacionado ao Recurso Extraordinário nº 576.967/PR)”.

Em decorrência, de forma a dar integral cumprimento à Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1/2014, como, aliás, já explicitado na resposta dada pela IOB à Equipe de Folhas de Pagamento, a Receita fez as adequações necessárias em seus sistemas (eSocial e GFIP), de modo a possibilitar que, doravante, não incida mais sobre o salário-maternidade as contribuições patronais (previdenciária, SAT/RAT e de terceiros) mencionadas nos Pareceres aprovados.

No portal do eSocial, inclusive, consta orientação expressa acerca da referida alteração na tributação do salário-maternidade:<sup>12</sup>

**4.119 (03/12/2020) – Com a recente decisão do STF, que declarou inconstitucional a incidência de contribuições patronais (Previdência, RAT e “Terceiros”) sobre o salário-maternidade, é necessário fazer algum ajuste na incidência da rubrica de salário-maternidade?**

Não é necessário alterar a incidência da rubrica referente ao salário-maternidade. Deve-se continuar utilizando a incidência de contribuição previdência igual a 21 (Salário-maternidade mensal pago pelo Empregador),

11. Decisões..., *op. cit.*

12. PRODUÇÃO Empresas e Ambiente de Testes. *Ministério da Economia, Receita Federal*, Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/esocial/pt-br/empresas/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes-producao-empresas-e-ambiente-de-testes/#4-119--03-12-2020----com-a-recente-decis-o-do-stf--que-declarou-inconstitucional-a-incid-ncia-de-contribui-es-patronais--previd-ncia--rat-e--terceiros---sobre-o-sal-rio-maternidade----necess-rio-fazer-algum-ajuste-na-incid-ncia-da-rubrica-de-sal-rio-maternidade->. Acesso em: 4 fev. 2021.

22 (Salário-maternidade – 13o Salário, pago pelo Empregador), 25 (Salário maternidade mensal pago pelo INSS) e 26 (Salário maternidade – 13º salário, pago pelo INSS), para que o sistema calcule a contribuição do segurado. Foi feita uma alteração no cálculo do eSocial para que as rubricas com {codIncCP}=[21,22,25,26] não componham a base de cálculo das contribuições patronais.

Quanto à GFIP, o campo de Perguntas e Respostas do portal da Receita Federal encontra-se em atualização,<sup>13</sup> mas a mesma lógica é aplicável.

Corroborar o raciocínio o fato de a Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1/2014, em seu art. 3º, §6º, ratificar o teor da Nota PGFN/CRJ nº 1.114, de 30 de agosto de 2012<sup>14</sup>

A Nota, coerentemente, assim expõe:

**[...] a decisão administrativa tomada no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de não mais realizar a defesa judicial dos créditos tributários, quando consolidado entendimento dos tribunais superiores – submetidos às sistemáticas de julgamento previstas nos art. 543-B e 543-C do CPC – contrário às teses defendidas por este órgão, gera efeitos tanto na cobrança dos créditos sob a tutela da própria PGFN quanto daqueles ainda sob custódia da RFB, uma vez que a Administração não pode se pautar por condutas contraditórias, muito menos quando se trata da atividade vinculada de cobrança dos créditos tributários (art. 3º do Código Tributário Nacional). Isto porque, segundo conclusão do próprio Parecer PGFN/CDA 2025:**

154. Caso o entendimento firmado pelo STF ou pelo STJ, na forma dos arts. 543-B ou 543-C do CPC, conclua no sentido de ser indevido determinado montante de natureza tributária ou não tributária, ou algum acréscimo sobre ele incidente, cumpre à PGFN: deixar de realizar a inscrição em dívida ativa da União e o ajuizamento das execuções fiscais em relação aos valores considerados indevidos; promover, conforme o caso, o cancelamento ou a retificação das inscrições já efetuadas, excluindo o montante reputado indevido pelos Tribunais Superiores; solicitar, após as providências do item (ii) supra, a desistência total ou parcial da execução fiscal, devendo, nesse último caso, solicitar o seu prosseguimento apenas com relação aos valores remanescentes. Deve-se pugnar, ainda, pelo afastamento da condenação

13. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/gfip-sefip-guia-do-ftgs-e-informacoes-a-previdencia-social-1>. Acesso em: 4 fev. 2021.

14. BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Nota PGFN/CRJ n. 1.114, de 30 de agosto de 2012*. Portaria PGFN Nº 294/2010. Parecer PGFN/CDA Nº 2025/2011. Jurisprudência pacífica. Processos submetidos à sistemática dos artigos 543-B e 543-C do CPC. Delimitação da matéria decidida nos julgados. Brasília, DF: PGFN, 30 ago. 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/decisoes-vinculantes-do-stf-e-do-stj-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos/arquivos-e-imagens/nota\\_pgfn\\_crj\\_n\\_1114\\_2012.pdf](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/decisoes-vinculantes-do-stf-e-do-stj-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos/arquivos-e-imagens/nota_pgfn_crj_n_1114_2012.pdf). Acesso em: 4 fev. 2021.

em honorários advocatícios, aplicando-se, por analogia, o entendimento consignado no Parecer PGFN/CRJ nº 891/2010. (grifos nossos)

Nesse aspecto, portanto, discorda-se da orientação lançada pela IOB à Equipe de Folhas de Pagamento, entendendo-se que **há suficiente respaldo legal**, já absorvido pelos sistemas acessórios de lançamentos tributários da própria Receita Federal, **para que os contribuintes deixem de recolher as contribuições patronais sobre o salário-maternidade.**

Nesse sentido também é o entendimento de diversas consultorias tributárias, como Troia Consultoria Empresarial<sup>15</sup> e Machado Nunes Advogados.<sup>16</sup>

Entretanto, entende-se que tal conduta deve ser observada a partir dos próximos lançamentos informados pela Edilidade à Receita Federal através dos sistemas fornecidos pelo Fisco.

O Parecer SEI nº 18361/2020/ME acabou por se manifestar quanto ao alcance temporal da decisão, orientando da seguinte forma a Receita Federal:

104. Finalmente, em relação à última indagação formulada pela RFB, cumpre noticiar que a decisão proferida no tema nº 72 não foi objeto de pedido de modulação de efeitos, de modo que a declaração de inconstitucionalidade da incidência da contribuição previdenciária do empregador sobre o salário-maternidade produzirá efeitos retroativos, devendo-se, por certo, observar os prazos prescricionais aplicáveis ao ajuizamento das ações e aos pleitos administrativos.

Sendo assim, resta garantido o direito de **repetição dos valores indevidamente recolhidos** a título de contribuições patronais sobre salário-maternidade pela Câmara Municipal de São Paulo, **limitados aos últimos 05 (cinco) anos**, contados da data do pedido administrativo ou judicial.

No âmbito administrativo, para que se obtenha em restituição os valores recolhidos, pode-se utilizar de **requerimento administrativo a ser formulado por meio do Programa PER/DCOMP ou, na impossibilidade de sua utilização, formalizado mediante a apresentação do formulário “Pedido de Restituição ou de Ressarcimento”**, acompanhado da documentação comprobatória do direito creditório.<sup>17</sup>

15. FAISTEL, Luana Olivo. Receita Federal adota a não tributação das contribuições previdenciárias e às terceiras entidades sobre o salário-maternidade. *Troia Consultoria Empresarial*, [S. l.], 9 dez. 2020. Disponível em: <https://troiaconsultoria.com.br/receita-federal-adota-a-nao-tributacao-das-contribuicoes-previdenciarias-e-as-terceiras-entidades-sobre-o-salario-maternidade/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

16. RECEITA Federal reconhece a não incidência das Contribuições Previdenciária Patronal, SAT/RAT e de Terceiros sobre o salário maternidade. *Machado Nunes Advogados*, São Paulo, 2021. Disponível em: <http://www.machadonunes.com.br/pt/receita-federal-reconhece-a-nao-incidencia-das-contribuicoes-previdenciaria-patronal-sat-rat-e-de-terceiros-sobre-o-salario-maternidade/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

17. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/restituicao-ressarcimento-reembolso-e-compensacao/restituicao/contribuicoes-previdenciarias-federais>. Acesso em: 4 fev. 2021.

Por fim, há de se ressaltar que o Parecer SEI nº 18361/2020/ME foi explícito em afastar a invalidez reconhecida pelo E. STF no Tema de Repercussão Geral nº 72 à contribuição previdenciária sobre o salário-maternidade devida pela empregada:

82. Vê-se que a argumentação utilizada pela Corte para reconhecer a invalidez material da incidência da contribuição previdenciária do empregador sobre o salário-maternidade não pode ser estendida para tornar indevida a contribuição previdenciária cargo da empregada (art. 195, II, da CF). Isso se justifica com base nos estudos e pesquisas mencionados pelo Relator que sinalizam que a causa para a realidade atual de discriminação suportada pela mulher gira em torno do maior gasto despendido pelo empregador para a sua contratação. Por essa razão, não faz sentido levantar a bandeira em prol da isonomia, para desonerar a funcionária de arcar com a sua contribuição previdenciária, porque essa medida é indiferente para o bolso do empregador e em nada colaborará para a sua maior inserção no mercado de trabalho.

83. Considerando que os fundamentos determinantes para reconhecer a invalidez formal e material da incidência da contribuição previdenciária patronal sobre o salário-maternidade não podem ser estendidos à contribuição previdenciária da empregada, deve-se impugnar judicialmente as demandas que objetivem aplicar a tese do tema nº 72 à exação da segurada. Essas ações devem ser duramente combatidas, com a apresentação das distinções aplicáveis à espécie, a fim de evitar a consolidação de uma jurisprudência defensiva em torno da matéria.

Sendo assim, não há qualquer alteração no sistema de arrecadação do Fisco Federal quanto ao recolhimento da contribuição previdenciária incidente sobre o salário-maternidade a cargo da empregada.

#### 4) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, em suma, responde-se nos seguintes termos a consulta formulada:

1) A Câmara Municipal de São Paulo se encontra dispensada do recolhimento da contribuição previdenciária sobre a importância paga pelo empregador ao empregado nos quinze primeiros dias que antecedem o auxílio-doença, bem como sobre o salário-maternidade? Em caso afirmativo, a partir de qual data as GFIP devem ser retificadas de modo que possamos efetuar a compensação dos valores recolhidos?

A Câmara Municipal **encontra-se dispensada do recolhimento das contribuições patronais (previdenciária, SAT/RAT e de terceiros) sobre o salário-maternidade**, tendo em vista os Pareceres SEI nº 18361/2020/ME e nº 19424/2020/ME, emitidos no Processo SEI nº 10951.102856/2020-85, que vincularam as atividades

da Receita Federal, levando a alterações nos sistemas fiscais de arrecadação do Fisco (eSocial e GFIP).

Nesse caso, o Parecer SEI nº 18361/2020/ME traçou orientação no sentido de que **a repetição dos valores indevidamente recolhidos fica limitada aos 05 (cinco) anos anteriores à data do requerimento de restituição**, o que deverá ser considerado em eventual necessidade de retificação de GFIP, a depender do procedimento adotado.

Por outro lado, **o Parecer SEI nº 16120/2020/ME ainda não se encontra formalmente acolhido de modo a vincular a Receita Federal**, razão pela qual para se desincumbir da obrigação de recolher as contribuições patronais incidentes sobre os primeiros quinze dias de auxílio-doença pagos pelo empregador, a Câmara deverá formular pedido judicial, por meio da Procuradoria do Município, ou aguardar a iminente efetivação da vinculação da Receita ao entendimento esposado pela Procuradoria da Fazenda Nacional.

2) Houve alteração com relação ao desconto de contribuição segurado do empregado no pagamento dos quinze primeiros dias que antecedem o auxílio-doença, bem como sobre o pagamento do salário-maternidade?

Como já exposto acima, **ainda não houve qualquer alteração na Receita Federal quanto ao recolhimento das contribuições incidentes sobre o pagamento dos quinze primeiros dias que antecedem o auxílio-doença**, pendente que ainda se encontra a efetivação do entendimento lançado no Parecer SEI nº 16120/2020/ME.

Quanto à contribuição previdenciária da empregada sobre o salário-maternidade, o Parecer SEI nº 18361/2020/ME é claro ao afirmar que **“a argumentação utilizada pela Corte para reconhecer a invalidade material da incidência da contribuição previdenciária do empregador sobre o salário-maternidade não pode ser estendida para tornar indevida a contribuição previdenciária cargo da empregada”**, razão pela qual não houve qualquer alteração em relação ao referido desconto.

É a manifestação que se submete à elevada apreciação de V. Sa.

São Paulo, 04 de fevereiro de 2021.

Djenane Ferreira Cardoso Zanlochi  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP nº 218.877



# Parecer ADM nº 0062/2021

TID 19275812

**Ref.:** PA nº 90/2021.

**Assunto:** Pedido de abono de permanência.

**Interessado:** XXXXXXXXXXXX.

ABONO DE PERMANÊNCIA – REENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA APOSENTADORIA ESPECIAL SOB A ÉGIDE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020 – Possibilidade, a partir da data do requerimento.

Dra. Procuradora Legislativa Supervisora,

Trata-se de pedido de análise e parecer sobre requerimento de abono de permanência, fundamentado em preenchimento de requisitos para aposentadoria especial, pelo servidor XXXXXXXXXXXX, com base em tempo de trabalho sob risco biológico, cuja análise tramita no Processo Administrativo nº 57/2021 (TID 19192455).

Foi juntada pelo requerente cópia do Parecer ADM nº 0038/2021 emitido por esta Procuradoria no PA nº 57/2021, no sentido de deter o direito de fazer tramitar seu pedido de aposentadoria especial, incumbindo a análise material e formal dos Perfis Profissiográficos Previdenciários (PPP) do servidor ao Instituto de Previdência do Município de São Paulo (IPREM).

SGA.15 instruiu o feito com a citação da legislação aplicável; com cópia de manifestação do IPREM no Processo nº 2019-9.156.216-7, quanto ao pedido de aposentadoria especial de outro servidor, no qual traçou as diretrizes necessárias à tramitação de processos de aposentadoria dessa natureza (fls. 12/15); bem como com cópia dos PPP apresentados pelo servidor em seu processo de aposentadoria especial – PA nº 57/2021 (fls. 16/21).

Dos PPP apresentados pelo servidor, um foi emitido pela Câmara Municipal de São Paulo (fls. 16/19), quanto ao exercício de seu cargo (atualmente denominado Consultor Técnico Legislativo – Medicina) de 18/03/1996 até 25/02/2021; e outro emitido pelo Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção Civil de São Paulo (fls. 20/21), quanto ao emprego de médico oftalmologista, de 09/03/1995 a 01/04/1996.

Às fls. 22, o servidor requereu a juntada de cópia de fls. 30/31 dos autos do PA nº 57/2021, contendo parecer pelo preenchimento dos requisitos necessários ao

deferimento de seu pedido de aposentadoria especial, bem como o prosseguimento da análise do seu pedido de abono de permanência.

Referidas cópias foram juntadas às fls. 25/26.

Às fls. 27/30, SGA.15 apresentou apurações de tempo de contribuição e de tempo em atividade insalubre do servidor em questão e sugeriu o encaminhamento do processo a esta Procuradoria, notadamente tendo em vista o que dispõe a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

É o relato do necessário. Passa-se a opinar.

## 1) SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA SOB A ÉGIDE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

Diante do questionamento acerca da possibilidade, em tese, de deferimento atual de pedido de abono de permanência diante do que dispõe a **Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020**, cumpre destacar o que dispõe seu art. 8º, incisos I, VI e IX<sup>1</sup>:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; [...]

VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade; [...]

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

---

1. BRASIL. Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, p. 4, 28 maio 2020.

Da redação dos incisos I e VI extrai-se que ficam ressalvados da proibição imposta pela referida Lei a existência de determinação judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à calamidade pública. Ou seja, caso haja previsão legal anterior, poderá ser concedido benefício ao servidor mesmo após a edição da Lei Complementar.

O abono de permanência, *in casu*, possui **previsão constitucional anterior** à Lei Complementar nº 173/2020, decorrente da Emenda Constitucional nº 41/2003, e, ainda, **previsão legal anterior em âmbito municipal**, razão pela qual **não há óbice à sua concessão, ainda que na vigência do estado de calamidade pública.**

Ademais, é sólido o entendimento acerca do caráter indenizatório do abono de permanência,<sup>2</sup> uma vez que se caracteriza como verdadeira compensação ao servidor que opta por permanecer em atividade, prestando serviços em favor da Administração, ainda que já reúna as condições para aposentar-se voluntariamente. O benefício é, ainda, transitório, não incorporável. São razões que distanciam a verba do conceito de mera vantagem ou benefício que se encontre restringido temporariamente pela Lei Complementar nº 173/2020.

Por fim, o inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 ressalva expressamente das restrições que impõe **a possibilidade de contagem de tempo para fins de aposentadoria.**

Forçoso concluir, pois, que, se a Lei Complementar não vedou a contagem de tempo para fins de aposentadoria e sua conseqüente concessão, não há razão para que se possa contabilizar o tempo se o servidor que queira permanecer em atividade não puder gozar do abono decorrente, sob pena de se tornar o instituto inócuo até 31 de dezembro de 2021, termo final das vedações determinadas pela Lei.

Assim, não há óbice para a concessão de abono de permanência durante o período de restrições impostas pela Lei Complementar nº 173/2020, na esteira do entendimento já firmado em outros órgãos da Administração Pública, como a Prefeitura de Jundiaí/SP,<sup>3</sup> a Procuradoria Geral do Distrito Federal<sup>4</sup> e o Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul,<sup>5</sup> entre outros.

2. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 758.345/SE*. Relator: Min. Dias Toffoli, j. 27 out. 2017.

3. Disponível em: <https://jundiai.sp.gov.br/administracao-e-gestao-de-pessoas/gestao-de-pessoas-orienta/lei-complementar-federal-no-173-lei-do-congelamento/>.

4. DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral do Distrito Federal. *Parecer Referencial SEI-GDF n. 08/2020*. Brasília, DF, 30 jun. 2020. Disponível em: <http://www.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/REF.0008.2020SEI.pdf>.

5. MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Parecer-C - PAC00 - 3/2020*. Campo Grande, 6 ago. 2020. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2020/08/2043501/123/29/7e506cb0-dc1e-4845-8ff6-ecce3bf1120e.pdf>.

## 2) SOBRE O PRESENTE PLEITO DE ABONO DE PERMANÊNCIA E A POSSIBILIDADE DE PERCEPÇÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA EM CASO DE PREENCHIMENTO DE REQUISITOS PARA APOSENTADORIA ESPECIAL

Das informações prestadas pela SGA.15 às fls. 27/30, verifica-se que a **única hipótese** de aposentadoria cujos requisitos teriam sido preenchidos pelo servidor Requerente é a de **Aposentadoria Especial**, isto é, 25 (vinte e cinco) anos de tempo de atividade em condições especiais, o que teria ocorrido em 02/03/2020.

Às fls. 25/26, consta cópia de fls. 30/31 dos autos do PA nº 57/2021 (Requerimento de Aposentadoria Especial do servidor), contendo **parecer da assessoria jurídica do IPREM reconhecendo o preenchimento dos requisitos necessários ao deferimento do benefício**.

O requerimento do servidor de fls. 22 manifesta sua intenção de não efetivar seu pedido de aposentação e de permanecer em atividade.

Vejamos.

Durante muito tempo questionou-se se o preenchimento dos requisitos para obtenção de aposentadoria especial compatibilizava-se com a percepção de abono de permanência, que pressupõe continuidade no serviço público.

Argumentava-se que a incompatibilidade adviria da previsão legal de cancelamento automático da aposentadoria especial no caso de retorno voluntário à atividade insalubre ou perigosa.

Entretanto, o tema restou pacificado pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE com Ag nº 957.408/RS,<sup>6</sup> fixando-se a Tese de Repercussão Geral nº 888:

É legítimo o pagamento do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial (art. 40, § 4º, da Carta Magna).

Com efeito, assim constou da r. decisão do *leading case* da Tese:

3. No mais, o acórdão recorrido encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta Corte. **Ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal firmaram o entendimento de que o art. 40, § 19, da Constituição Federal não restringe a concessão do abono de permanência apenas aos servidores que cumprirem os requisitos necessários para a aposentadoria voluntária comum, tampouco veda o benefício aos que se aposentam com fundamento no art. 40, § 4º, da CF (ARE 782.834-AgR, Rel. Min.**

---

6. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 954.408/RS*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 14 abr. 2016.

ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 26/5/2014). Assim, é legítimo o pagamento do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da CF/88 ao servidor público que, embora tenha preenchido os requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial (art. 40, § 4º, da Carta Magna), opte por permanecer em atividade. Nesse mesmo sentido, são os seguintes precedentes:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Previdenciário. 3. Lei Complementar 51/85. Recepção pela Constituição Federal. 4. Abono de permanência. Servidores públicos beneficiados por aposentadoria especial. Possibilidade. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 905.116-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 28/9/2015)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. APOSENTADORIA ESPECIAL. ABONO DE PERMANÊNCIA. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTES SUPREMO TRIBUNAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (ARE 904.530-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 10/12/2015)

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Policial civil. Aposentadoria especial. Lei Complementar nº 51/85. Recepção pela CF/88. Abono de permanência. Percepção. Possibilidade. Requisitos para concessão do benefício. Preenchimento. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85 foi recebido pela Constituição Federal.

2. A Corte já se pronunciou no sentido de que a Constituição não veda a extensão do direito ao abono de permanência para servidores públicos que se aposentam com fundamento no art. 40, § 4º, da CF.

3. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF.

4. Agravo regimental não provido. (ARE 923.565-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 1/2/2016)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA ESPECIAL. CONCESSÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. No entendimento da jurisprudência do STF, ao policial aposentado nos termos da LC 51/85 é devido o abono de permanência. Precedentes.

2. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 928.152-AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, DJe de 23/2/2016)

E ainda: ARE 904.554-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 22/10/2015; ARE 856.867-AgR-AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 11/2/2016; ARE 923.507-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 16/3/2016.

Assim, é sólido o entendimento de que a Constituição Federal não veda a percepção do abono de permanência por servidor que, embora tenha preenchido os requisitos da aposentadoria especial, opte por permanecer em atividade.

No caso do Município de São Paulo, é posição sólida desta Procuradoria que há possibilidade da concessão do abono de permanência ao servidor não só nas hipóteses previstas no art. 4º da Lei Municipal nº 13.973, de 2005, mas também nos casos em que ele completar as exigências para a aposentadoria voluntária previstas nas reformas constitucionais posteriores.

Não há razão para que se conclua de maneira diferente quanto à aposentadoria especial, mormente quando a Súmula Vinculante nº 33 reconheceu expressamente que se aplicam “ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica”.<sup>7</sup>

Sendo assim, **não há óbice a concessão de abono de permanência ao servidor que, embora tenha completado os requisitos para aposentação especial, opte por permanecer em atividade.**

**No presente caso, restou demonstrada a caracterização do preenchimento dos requisitos da aposentadoria especial pelo servidor, após análise formal e técnica pelo IPREM dos PPP por ele apresentados.**

Conclui-se, portanto, que, havendo pronunciamento favorável do IPREM quanto ao tempo trabalhado pelo servidor em condições especiais e, assim, o reconhecimento de que preenche os requisitos para a aposentadoria especial, **é caso de deferimento do presente pedido, concedendo-se ao requerente o abono de permanência**, retroativamente, a partir da data de seu requerimento (07/05/2021), nos

---

7. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 33. Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 24 abr. 2014.

termos do que dispõe o artigo 13, §1º, do Decreto Municipal nº 46.860/2005,<sup>8</sup> até a data da sua aposentadoria, compulsória ou voluntária, o que antes suceder, cessando então o abono.

Destaque-se, por fim, que o abono de permanência, por sua natureza, é temporário e não poderá ser incluído na base de cálculo para o efeito de fixação do valor de qualquer benefício previdenciário (Lei Municipal nº 13.973/05, art. 4º, parágrafo único); e que o artigo 8º do Ato nº 956/2007 da E. Mesa acrescentou o inciso XLIII ao artigo 1º do Ato nº 832/2003, atribuindo à Secretaria Geral Administrativa competência para deliberar sobre os pedidos de abono de permanência formulados pelos servidores da Câmara Municipal de São Paulo.

Esse é o entendimento que se submete à apreciação superior.

São Paulo, 23 de julho de 2021.

Djenane Ferreira Cardoso Zanlochi  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP nº 218.877

---

8. “Art. 13. O abono de permanência constitui o reembolso ao servidor de valor equivalente ao da contribuição social instituída pela Lei nº 13.973, de 2005, devida a partir de 11 de agosto de 2005.

§ 1º **O ente público a cujo quadro de pessoal pertença o servidor arcará com o pagamento do abono de permanência, a partir da data do requerimento.**

§ 2º Na hipótese em que a implementação dos requisitos para a aposentadoria se der após a data do requerimento, o abono de permanência será devido a contar da data dessa implementação.

§ 3º O pagamento do abono de permanência não dispensa o órgão ou ente público a que se refere o § 1º deste artigo de reter e recolher ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM a contribuição social do servidor e a contribuição por ele devida.” (destaque nosso). SÃO PAULO (Município). Decreto n. 46.860, de 27 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 13.973, de 12 de maio de 2005, que dispõe sobre as contribuições para o Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo - RPPS. *Diário Oficial da Cidade*, São Paulo, p. 1, 28 dez. 2005.



# Parecer ADM nº 0091/2021

TID 19448728

**Ref.:** E-mail da Ver. XXXXX, de 6 de outubro de 2021.

**Assunto:** Solicitação de restrição de entrada de cidadão na sede da Câmara Municipal de São Paulo.

ACESSO AO PALÁCIO ANCHIETA – RESTRIÇÃO À PESSOA INDICADA COMO AUTOR DE OFENSAS DIRIGIDAS À SERVIDORA PÚBLICA FORA DAS DEPENDÊNCIAS DA CMSP – Inexistência de situação apta a ensejar o exercício do poder de polícia.

Sra. Dra. Procuradora Legislativa Supervisora,

Trata-se de solicitação feita pela vereadora XXXXX à Secretaria Geral Administrativa e à Inspeção da Câmara Municipal visando impedir a entrada de XXXXX, a quem é imputada a prática de crime de injúria contra XXXXX, assessora da vereadora.

Foi juntado ao expediente cópia do boletim de ocorrência XXXXX, registrado no xxº Distrito Policial pelos fatos ocorridos em 30 de setembro de 2021.

Segundo informações prestadas por SGA.1, XXXXX é coordenadora especial lotada no gabinete da vereadora requerente.

É o breve relato do necessário. Passa-se a opinar.

Cuida-se, em suma, da possibilidade jurídica de impedir o acesso do cidadão XXXXX às dependências do Palácio Anchieta, tendo em vista que teria dirigido ofensas injuriosas à servidora XXXXX, que trabalha no gabinete da vereadora XXXXX.

Em abril de 2015, a Procuradoria analisou as condições em que se pode limitar o acesso de pessoas ao Palácio Anchieta a partir do Parecer nº 113/2015, assim ementado:

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE LIMITAÇÃO DE ACESSO A SETORES DO PALÁCIO ANCHIETA. POSSIBILIDADE POR MEIO DE ATO DA MESA OU ATOS CONCRETOS. DECORRÊNCIA DO PODER DE POLÍCIA. RESSALVADO DESTA LIMITAÇÃO O ACESSO AOS GABINETES DE VEREADORES, PLENÁRIO, GALERIAS E SALAS EM QUE OCORREM REUNIÕES DE COMISSÕES OU AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.

1 – A democracia não prescinde de participação popular, de forma direta ou indireta, ou ainda do contato direto com os representantes eleitos e membros desta Edilidade.

2 – Assim, não poderia haver restrição aos locais em que ocorrem sessões plenárias, audiências públicas, reuniões de comissões ou aos gabinetes de vereadores, a não ser que a manifestação popular obstrua o andamento das atividades legiferantes da Casa. Precedentes do STF.

3 – Contudo, **é possível haver limitação administrativa de acesso a setores do prédio destinados aos órgãos exclusivamente administrativos não abertos ao público, em decorrência do poder de polícia**, abstratamente previsto na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara, por meio de Ato da Mesa ou atos concretos.

A sede da Edilidade, como abordado no parecer supracitado, é bem de uso especial, afetando, portanto, às atividades do Parlamento enquanto órgão de efetivação da democracia representativa, razão pela qual há o legítimo interesse que fundamenta o direito dos cidadãos de nela ingressar e permanecer.

Ocorre que o referido direito pode receber limitações, notadamente em razão do **poder de polícia**, como também abordado no Parecer nº 113/2015.

Segundo a doutrina administrativista, poder de polícia é **“a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”**;<sup>1</sup> e **“tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede à Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, está-se pressupondo que essa limitação seja prevista em lei”**.<sup>2</sup>

Ora, o ato de proibição de ingresso de cidadão está dentro da competência do sr. presidente da Casa, haja vista que o Regimento Interno lhe atribui o dever de **“zelar pelo prestígio da Câmara e pelos direitos, garantias e respeito devido aos seus membros”** (artigo 18, inciso VI.d).

Compete também à Inspecção da Câmara **“resguardar bens, serviços e instalações municipais, especialmente aqueles colocados à disposição da Câmara Municipal”** (artigo 3º, inciso I do Ato da Mesa nº 1.006/2007) e de **“guardar os acessos do Palácio Anchieta, coibindo a entrada de pessoas que possam comprometer o desempenho ou a segurança das atividades desenvolvidas no Palácio Anchieta, através da permanência de Guardas Civis Metropolitanos estrategicamente posicionados e em turnos ininterruptos, dentro do horário de funcionamento do expediente normal”** (artigo 3º, inciso II, do Ato da Mesa nº 1.006/2007).

Por seu turno, dispõe o artigo 374, caput, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo que **“o policiamento do edifício da Câmara, externa e internamente, compete privativamente à Mesa, sob a direção do presidente, sem intervenção de qualquer outra autoridade”**.

1. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 131.

2. DI PIETRO, Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 128.

Como se vê, **diferentemente do policiamento preventivo a cargo da Polícia Militar**, o poder de polícia exercido pela Edilidade, notadamente quanto ao acesso ao prédio público sede, é restrito a atos que visem **proteger a atividade desenvolvida na Casa**, isto é, os próprios serviços a cargo da Edilidade paulistana.

No caso concreto, o boletim de ocorrência acostado ao expediente registra conduta criminosa imputada ao sr. XXXXX, no sentido de injuriar XXXXX, servidora da Edilidade.

Do boletim também é possível observar que **não houve representação** da servidora contra o referido cidadão, sendo cientificada de que teria o prazo de 6 (seis) meses para fazê-lo.

Outrossim, os fatos ocorreram **fora das dependências da Edilidade** e, pela narrativa registrada, **não guardam relação com a atividade exercida pela servidora** na Câmara Municipal de São Paulo.

Nesse sentido, à luz da legislação aplicável à Câmara Municipal de São Paulo, a medida solicitada pela nobre vereadora XXXXX poderia se justificar, em tese, apenas se os fatos demonstrassem efetivo risco de perturbação dos serviços públicos, por exemplo, se tivessem sido praticados nas dependências do Palácio Anchieta ou se, caso praticados fora dele, estivessem ligados ao desempenho do serviço público.

No caso concreto, tal e como narrado no boletim de ocorrência acostado, mostra-se um **evento de caráter penal ocorrido na esfera particular da servidora**, o que, por si só, **não enseja o exercício do poder de polícia** e não justifica a restrição de acesso ao prédio público pelo ofensor.

No entanto, relevantes como são os fatos e sentindo-se ameaçada em sua integridade física e moral, **pode a servidora pleitear medida judicial cautelar protetiva** que imponha ao apontado ofensor o dever de manter-se afastado dela em distância física mínima, o que, então, pode e deve ser cumprido pela Edilidade, impedindo o acesso do indivíduo enquanto a servidora estiver desempenhando suas atividades nas dependências do Palácio Anchieta

Por todo o exposto, s.m.j., entendendo que o caso relatado **não se encontra dentro do campo de exercício do poder de polícia da Edilidade**, não se vislumbra, portanto, amparo jurídico para a imposição de restrição de acesso ao cidadão XXXXX.

É o entendimento que se submete à apreciação superior.

São Paulo, 28 de outubro de 2021.

Djenane Ferreira Cardoso Zanlochi  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP nº 218.877



# Peças judiciais



# Ação Popular nº 1066026-03.2020.8.26.0053

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 8ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SÃO PAULO

Câmara Municipal de São Paulo e Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, integrada esta por seus membros à época indicados na peça inicial, **presidente da Câmara Municipal de São Paulo**, vereador Milton Leite, **1º vice-presidente**, vereador Celso Jatene, **2º vice-presidente**, vereadora Soninha Francine, **1º secretário**, vereador Alessandro Guedes, e **2º secretário**, vereador Souza Santos, ambas por suas Procuradoras Legislativas ao final assinadas, consoante o art. 1º, caput e inciso V, e art. 2º, inciso II.a, da Lei do Município de São Paulo nº 14.259/07, mandato *ex lege* (doc. 01), nos autos da Ação Popular, em epígrafe, movida por Felipe Torello Teixeira Nogueira, vêm, respeitosa e tempestivamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 19, da Lei nº 4.717/65, combinado com o art. 1.010, § 1º, do Código de Processo Civil, apresentar

## CONTRARRAZÕES AO RECURSO DE APELAÇÃO

de fls. 93/109, consubstanciadas nas razões de fato e de direito a seguir expostas.

Termos em que pedem deferimento.

São Paulo, 9 de março de 2021.

Ana Paula Sabadin S. T. Medina  
Procuradora Legislativa Judicial  
OAB/SP nº 309.274 – RF 11.480

Luciana de Fátima da Silva  
Procuradora Legislativa Supervisora  
OAB/SP nº 181.552 – RF 11.200

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe  
OAB/SP nº 106.017 – RF 11.043

## CONTRARRAZÕES AO RECURSO DE APELAÇÃO

### Ação Popular

Autos nº 1066026-03.2020.8.26.0053

Juízo *a quo*: 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo.

**Recorrente:** Felipe Torello Teixeira Nogueira.

**Recorridos:** Câmara Municipal de São Paulo e outros.

Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo,  
Ínclitos Desembargadores,

### 1. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de Ação Popular movida por Felipe Torello Teixeira Nogueira postulando a concessão de tutela de urgência visando a suspensão dos efeitos legais e jurídicos do substitutivo do Projeto de Lei nº 173/2018, que dispõe sobre a fixação do subsídio mensal do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais e, consequentemente, a suspensão dos efeitos de eventual sanção do projeto pelo chefe do Poder Executivo Municipal.

No mérito, postula a declaração de nulidade do ato administrativo que originou o substitutivo do Projeto de Lei nº 173/2018, bem como de todos os atos posteriores praticados e eventuais normas geradas.

Para sustentar a pretensão, o Recorrente alega, na peça exordial, que apresentação de substitutivo dispondo acerca do subsídio mensal do srs. prefeito e vice-prefeito do município de São Paulo, bem como dos secretários municipais, no bojo do Projeto de Lei nº 173/2018 é ilegal, pois, em suma:

I. Teria sido levado à análise do Plenário sem parecer da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo, bem como sem instrução acerca do impacto financeiro das disposições insertas no substitutivo, mediante manobra legislativa denominada “cavalo”;

II. Infringe o art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 121/2000);

III. Ofende o princípio da moralidade administrativa.

Após a sanção do Projeto de Lei nº 173/2018 pelo sr. prefeito do município de São Paulo, dando origem à Lei do Município de São Paulo nº 17.543, de 23 de dezembro de 2020, o recorrente aditou a petição inicial (fls. 72/77) para, com base nos novos fundamentos ali deduzidos, sustentar **genericamente** que o substitutivo apresentado no bojo do Projeto de Lei nº 173/2018 viola os arts. 16, 17 e 21 da Lei de

Responsabilidade Fiscal, bem como que o ato do prefeito do município de São Paulo de sancionar o Projeto de Lei em questão, que viola o art. 21, II, IV.a e b, § 1º, I e II, e § 2º, também da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa linha de raciocínio, postulou o recorrente a inclusão de novas pessoas no polo passivo da lide, requereu, a título de tutela de urgência, a suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 17.543/2020 e, **no mérito, a declaração de nulidade da norma.**

Aberta vista ao Ministério Público, o recorrente se posicionou pelo **indeferimento da petição inicial**, nos termos do art. 330, inciso III, do Código de Processo Civil, em razão da inadequação da via processual eleita pelo proponente da demanda para impugnar ato normativo em tese (**declaração de nulidade** da Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020). E, na hipótese de prosseguimento da Ação Popular, opinou pelo indeferimento da liminar, em razão da ausência dos requisitos autorizadores da medida (fls. 82/89).

O MM Juiz da 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, com fundamento no art. 330, inciso III, do Código de Processo Civil, indeferiu a petição inicial por ausência de interesse processual por inadequação da via eleita (fls. 91/92). Eis os termos da r. sentença:

DECIDO.

Trata-se de Ação Popular em que se pretende a declaração de nulidade do ato administrativo que originou o substitutivo do Projeto de Lei nº 173/2018, declarando nulos todos os atos posteriores praticados, bem como nulas eventuais normas geradas.

Com efeito, a Ação Popular *é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para 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, nos termos do art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição da República, sendo firme a jurisprudência contrária ao cabimento desta via processual para a tentativa de controle de constitucionalidade, à míngua de atividade administrativa. (como no caso).*

Ora, o autor não pode utilizar a via fácil da Ação Popular – que não lhe impõe ônus algum, salvo comprovada má-fé – para impor ao Poder Judiciário o ônus de aparelhar adequadamente a inicial. **O que se pretende, a rigor, é transformar a Ação Popular em “inquérito” popular, ou, pior, em substitutivo de mandado de segurança ou ação ordinária.**

**O Poder Judiciário não é órgão consultivo ou investigatório.**

**Portanto, há ausência de interesse por inadequação da via eleita.**

**Com esses fundamentos, indefiro a petição inicial, nos termos do art. 330, inciso III, do CPC.**

Sentença sujeita ao reexame necessário, nos termos do art. 19, da Lei nº 4.717/65.

Tal sentença motivou a interposição de recurso de apelação pelo autor da demanda (fls. 93/109).

Pois bem. Conforme restará demonstrado, vejamos, em rigor, a manutenção da r. sentença de fls. 91/92.

## 2. MÉRITO RECURSAL

### 2.1. Das Razões para a Manutenção da R. Sentença que Extinguiu o Feito Sem Julgamento do Mérito

#### 2.1.1. Inadequação da Via Processual Eleita – Não Cabimento de Ação Popular Contra Lei em Tese – Arts. 17, 330, Inciso I e 485, Inciso VI do Código de Processo Civil, Art. 1º, Caput da Lei nº 4.717/65 e Art. 5º, Inciso LXXIII da Constituição Federal

A r. sentença que indeferiu a petição inicial da Ação Popular em apreço (art. 330, inciso III, do CPC), com a conseqüente extinção do feito sem resolução de mérito (art. 485, incisos VI), ante a flagrante ausência de interesse processual, na modalidade **inadequação da via processual eleita**, deve ser mantida na íntegra, dado se encontrar de acordo com a legislação pátria que rege a matéria, bem como com a doutrina e jurisprudência correlatas.

O art. 1º da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular) possibilita ao cidadão formular pleito de **anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos** ao patrimônio público da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, dentre outros. E os “**atos lesivos**” sujeitos à anulação estão descritos no art. 2º da mesma norma, sendo que o art. 4º prevê os “atos e contratos” que também poderão ser sujeitos à anulação.

A despeito das hipóteses não serem taxativas, certo é que, apenas pode ser objeto de Ação Popular, o ato administrativo é ilegal e lesivo ao patrimônio público.

Contudo, conforme deflui do pedido inserto na peça exordial, notadamente da peça de aditamento da petição inicial, a pretensão formulada na presente demanda tem por objetivo a declaração de “**nulidade**” da **Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020**, do que se revela verdadeira pretensão de **declaração de inconstitucionalidade** – denominada como “nulidade” na peça exordial – **de norma geral e abstrata**, algo que jamais poderia ser objeto direto de Ação Popular, mas apenas de eventual controle concentrado de constitucionalidade.

E a jurisprudência pátria é pacífica quanto à exegese de **não cabimento de Ação Popular tendente a impugnar lei em tese, inclusive no âmbito do E.**

**Supremo Tribunal Federal.** Com efeito, a Primeira Turma da C. Suprema Corte, ao julgar o Agravo Regimental na Ação Originária nº 1.725 – Distrito Federal, relatado pelo Exmo. Ministro Luiz Fux (julgado em 24 de fevereiro de 2015, v.u.), assim fixou:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO ORIGINÁRIA. MAGISTRADOS. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA. AÇÃO POPULAR QUE NÃO SE DESTINA À SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS GENÉRICOS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO EXCLUSIVO DA MAGISTRATURA. INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

**1. A Ação Popular, via processual eleita pelo autor, não pode ser utilizada como alternativa à não propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade sob pena de uma ampliação indevida do rol de legitimados previsto no art. 103 da Constituição da República. Tal instrumento processual tem como objetivo anular atos administrativos lesivos ao Estado, e não a anulação de atos normativos genéricos.**

[...]

5. Agravo Regimental DESPROVIDO. (grifos nossos).

E no voto do Exmo. Ministro Relator, Dr. Luiz Fux, restou bem delineada a matéria, *in verbis*:

Como afirmado em juízo monocrático, o autor ajuizou a presente ação em face da União, do Distrito Federal e de todos os Estados da Federação pretendendo a invalidação de todas as normas jurídicas, leis e atos administrativos que fundamentariam o pagamento do auxílio-alimentação a juízes. Parte, o autor, de uma premissa de que as Casas Legislativas de todos os Estados da Federação, bem como de que o Conselho Nacional de Justiça, praticaram uma inconstitucionalidade ao estender aos magistrados o direito ao auxílio-alimentação.

O próprio autor reconhece em sua peça vestibular que decidiu ajuizar a presente ação pelas seguintes razões: “Tendo em vista a inércia dos órgãos estatais (OAB, PGR, AGU etc.), não se vislumbrou outra saída senão o autor, valendo-se da qualidade de cidadão, ajuizar a presente Ação Popular, para se evitar um incomensurável prejuízo ao erário”.

Vale dizer, fica evidente, pelas próprias alegações autorais, **que a presente Ação Popular foi ajuizada com o nítido intuito de substituir uma eventual Ação Direta de Inconstitucionalidade que não foi ajuizada. Como ao autor não é atribuída a legitimidade ativa para a propositura de Ação Direta, por não estar mencionado no rol do art. 103 da Constituição da República, optou, em flagrante desconformidade com a unidade normativa do ordenamento jurídico, pela via inadequada da Ação**

**Popular.** Caso sua pretensão fosse acolhida, bastaria que todo e qualquer cidadão ajuizasse uma Ação Popular para sustentar a inconstitucionalidade de uma lei ou outro ato normativo, o que ampliaria indevida e inconstitucionalmente o rol dos legitimados a provocar o controle concentrado de constitucionalidade no Brasil.

Nesse contexto, **Ação Popular é via processual inadequada, não podendo ser utilizada como alternativa à não propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob pena de uma ampliação indevida do rol de legitimados previsto no art. 103 da Constituição da República. A Ação Popular tem como objetivo anular atos administrativos lesivos ao Estado, e não a anulação de atos normativos abstratos e de leis estaduais [...]** (grifos nossos).

No mesmo sentido a clássica doutrina “Mandado de Segurança e Ações Constitucionais”:<sup>1</sup>

**Os Tribunais vêm seguidamente ressaltando que a Ação Popular não pode servir como substituto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, justamente por não se prestar ao ataque à lei em tese** (TJSC, AcI 21.944, rel. Des. Xavier Vieira, RT 623/155, e ACi 01.001230-3, rel. Des. César Abreu, RT 796/392; TJRJ, ACi 4.457/1989, rel. Des. Cláudio Vianna de Lima, RDTJRJ 7/213; TJSP ACi 263.596-1/1, rel. Des. Barreto Fonseca, ADV 1997, p. 724, ementa 80.590; e ACi 77.119-5/0, rel. Des. Sidinei Beneti, RT 783/267; TJMG, ACi 178.622-7/2000, rel. Des. Hugo Bentsson, RT 786/397). No STF: AO 1.725-DF, rel. Min. Luiz Fux, DJe 2.4.2012. **Ainda no STF**, há acórdão bem fundamentado rejeitando a utilização de Ação Popular para disfarçadamente substituir a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, inclusive usurpando a competência constitucionalmente reservada à Suprema Corte: Rcl 1.017-SP, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Informativo STF 383/3 e RTJ 194/44.

Nessa mesma linha, o entendimento exarado por este E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

**REEXAME NECESSÁRIO – Ação Popular – Pretensão para declaração de nulidade Lei Municipal nº 1.491/2015 (pagamento de subsídios do prefeito e vice-prefeito) e condenar, solidariamente, os vereadores requeridos e a Prefeitura ao pagamento de danos morais coletivo – Sentença de extinção do feito [artigos 330, III, e 485, I e VI, ambos do CPC]– Anterior**

---

1. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; FERREIRA, Gilmar. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 34ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 204, nota de rodapé.

Ação Popular nº 0001530-27.2015.8.26.0515 foi julgada extinta, pela falta de interesse de agir do requerente, ante a aprovação de Lei Municipal que regularizou a matéria referente aos subsídios do prefeito e do vice-prefeito – Referida lei obedeceu o que determina o artigo 29, inciso V, da Constituição da República – Pelo princípio da anualidade, a remuneração dos agentes políticos municipais deve ser fixada em cada legislatura para vigorar na subsequente – **Declaração de sua inconstitucionalidade deve se dar em regular demanda ajuizada por órgão para tanto legitimado** – Sentença mantida – Reexame Necessário – Improvido. (TJSP, Reexame Necessário nº 1000008-11.2016.8.26.0515. 3ª Câmara de Direito Público, j. 18/10/2016.)

**AÇÃO POPULAR** – Pretensão do autor voltada ao reconhecimento da invalidade do ato do chefe do Poder Executivo local, que, após promover alterações unilaterais, remeteu à Câmara Municipal para aprovação Projeto de Lei voltado à instituição de Plano Diretor que havia sido realizado por empresa contratada para esse fim – Decreto de extinção do processo corretamente pronunciado em primeiro grau – Promulgação da Lei Complementar Municipal nº 277/06, que evidencia realmente a falta de interesse de agir superveniente do autor – **Ação Popular que não se presta a atacar Lei em tese, cujo afastamento do mundo jurídico deve ser buscado na via do controle concentrado de constitucionalidade** – Alardeado vício na conduta do ex-prefeito por afronta a princípios da Administração Pública, que, a esta altura, se mostra desvinculado de qualquer lesão real ou potencial ao patrimônio público, impedindo, igualmente, seu exame em sede da Ação Popular – Reconhecimento da eventual ilegalidade na conduta daquele administrador, que deve, então, ser buscada em ação por improbidade administrativa, com a consequente imposição das sanções pertinentes, a qual, aliás, já foi manejada pelos órgãos competentes, não se justificando o prosseguimento da demanda em causa – **Apelo não provido**. (TJSP, Apelação/Reexame Necessário nº 0014172-07.2006.8.26.0302, 8ª Câmara de Direito Público, j. 06/06/2012.)

Apelação. **Ação Popular. Anulação de lei municipal** por inconstitucionalidade, ilegalidade e vícios formais no processo legislativo. **Extinção sem resolução do mérito. Inconstitucionalidade de lei em abstrato deve ser discutida em ação própria. Sentença mantida. Recurso improvido**. (TJSP, Apelação/Remessa Necessária nº 1000297-82.2019.8.26.0047, 7ª Câmara de Direito Público, j. 05/08/2019).

E, ainda, a jurisprudência de outros tribunais:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. **AÇÃO POPULAR**. AUMENTO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS E VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. PRELIMINAR ACOLHIDA. **IMPUGNAÇÃO**

**À NORMA EM TESE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.** A alegação de que o encaminhamento e aprovação dos projetos de lei que majoraram os subsídios dos agentes políticos da Cidade de Alvorada, tornando-os leis formalmente concretizadas dentro do ordenamento jurídico (Leis nº 3.023/16 e 3.024/16), teriam se consubstanciado, em verdade, em uma imoralidade, principalmente em vista do atual estágio de contenção de despesas da máquina pública, tem a ver com o eventual ferimento do princípio da moralidade pública exposto na Carta Magna, em seu artigo 37. **Assim sendo, somente caberia o manejo da Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Órgão Especial desta Corte. Descabe Ação Popular para questionar norma em tese, uma vez que não é sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade. PRELIMINAR RECURSAL ACOLHIDA. AÇÃO EXTINTA, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.** (Agravo de Instrumento, nº 70072340250, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em: 12-01-2017.)

Vale lembrar, ainda, que o reconhecimento da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo pelos tribunais está sujeito à **reserva de plenário**, sendo vedada aos órgãos fracionários, nos termos do art. 97 da Constituição Federal.

Acrescenta-se que várias ações populares foram propostas com a mesma causa de pedir (declaração de nulidade da Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020), **destacando-se o indeferimento de diversas petições iniciais exatamente sob o fundamento de ausência de interesse processual por inadequação da via eleita e com base em pronunciamento do Ministério Público nesse sentido**, conforme tabela abaixo e documentos ora juntados aos autos (doc. 02):

Data de distribuição	Autos	Juízo	Situação
25/01/21 – 21:20	1066038-17.2020.8.26.0053	8ª VFP	<b>Petição inicial indeferida</b> (ausência de interesse por inadequação da via eleita)
24/12/20 – 18:01	1066035-62.2020.8.26.0053	7ª VFP	<b>Petição inicial indeferida</b> (reconhecida a litispendência)
24/12/20 – 12:31	1066014-86.2020.8.26.0053	3ª VFP	Liminar indeferida
22/12/20 – 01:08	1065727-26.2020.8.26.0053	10ª VFP	<b>Petição inicial indeferida</b> (ausência de interesse por inadequação da via eleita)
10/01/21 – 19:53	1000076-70.2021.8.26.0228	3ª VFP	Liminar indeferida

Assim, por todo o exposto, considerando **restar incontroverso que o objeto da presente demanda é a “nulidade” (leia-se “inconstitucionalidade”) de norma geral e abstrato**, algo passível de **cognição sumária** pelos nobres julgadores, de rigor seja afastada a aplicação da teoria da asserção suscitada pelo recorrente, mantendo-se a r. sentença, que extinguiu a ação sem julgamento do mérito, face à **ausência de interesse processual**, na modalidade adequação, em atendimento aos arts. 17, 330, inciso II e 485, inciso VI, § 3º do Código de Processo Civil, artigo 1º, caput da Lei nº 4.717/65 e art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal.

### **2.1.2. Existência de Litispendência – Arts. 312, 337, §§ 1º e 3º do CPC**

A presente ação foi distribuída no dia 24 de dezembro de 2020, às 12h27min (vide petição inicial). Ocorre que, antes dela, **outra Ação Popular, com a mesma causa de pedir e pedido**, já havia sido distribuída para a 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, Ação Popular nº 1065727-26.2020.8.26.0053, distribuída no dia **22 de dezembro de 2020, às 01h08min** (doc. 03).

Presente, portanto, **o fenômeno da litispendência**, na forma prevista no art. 337, § 1º do Código de Processo Civil, que, no bojo das demandas coletivas, não exige identidade de partes, pois, nestes casos, o autor atua como **substituto processual da coletividade**, de forma que a matéria é observada eminentemente sob o aspecto da identidade dos **possíveis beneficiários do resultado das decisões** e da **correspondência entre o pedido e a causa de pedir**.

Nesse sentido já se pronunciou o E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

PROCESSO CIVIL – AÇÕES POPULARES COM IDENTIDADE DE PEDIDO E CAUSA DE PEDIR – LITISPENDÊNCIA RECONHECIDA – SENTENÇA CONFIRMADA. (TJSP, Apelação Cível nº 1069773-92.2019.8.26.0053, Relator(a): Ricardo Feitosa, *Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público*, Foro Central – Fazenda Pública/Acidentes – 6ª Vara de Fazenda Pública, Data do julgamento: 14/09/2020, Data de registro: 18/09/2020.)

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO POPULAR – LITISPENDÊNCIA – CONTRATAÇÃO DE BANCO – CONCESSÃO DE EXCLUSIVIDADE SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS INCIDENTES EM FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES MUNICIPAIS – REPRODUÇÃO DE AÇÃO ANTERIORMENTE AJUIZADA – IDENTIDADE DE CAUSA DE PEDIR E PEDIDO – EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – ADMISSIBILIDADE. 1. Há litispendência quando se repete ação que está em curso. Uma ação é idêntica a outra quando tem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido (artigo 301, §§ 2º e 3º, CPC). 2. **Na Ação Popular o cidadão age em nome de toda a coletividade, como substituto processual, de modo que a identidade de partes deve ter em mira a titularidade**

**do direito.** Ações com idêntica causa de pedir e pedido. Litispendência reconhecida. Extinção do processo, sem resolução de mérito. Sentença mantida. Reexame necessário desacolhido. (TJSP, Remessa Necessária Cível nº 0004010-45.2011.8.26.0053, Relator(a): Décio Notarangeli, *Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público*, Foro Central – Fazenda Pública/Acidentes – 1ª Vara de Fazenda Pública, Data do julgamento: 14/08/2019, Data de registro: 14/08/2019.)

**AÇÃO POPULAR – Anterior Ação Popular ajuizada com idêntica causa de pedir e mesmo pedido – Diversidade, no entanto, no polo ativo – Irrelevância – Litispendência caracterizada – Sentença de extinção sem julgamento de mérito confirmada – Reexame necessário desprovido.** (grifos nossos) (TJSP, Reexame Necessário nº 0023673-77.2011.8.26.0053, 12ª Câmara de Direito Público, j. 21/10/2015.)

**AÇÃO POPULAR – Extinção – Litispendência e ausência de interesse de agir – Reconhecimento – Ação que busca o mesmo resultado de ação anteriormente ajuizada – Configuração – Extinção – Recurso não Provido.** (TJSP, 8ª Câmara Extraordinária de Direito Público, Apelação nº 1021851-31.2014.8.26.0053, j. 22/11/2016.)

Nos fundamentos de tal julgado, asseverou-se:

*É verdade que as partes são diferentes, todavia, o termo “parte” indica o mesmo polo de interesse jurídico, de modo que, seja o Ministério Público, sejam os cidadãos, o que se exerce é a defesa da sociedade.* Por isso, na configuração da litispendência, **“A identidade dos sujeitos, para os fins indicados, não é a mera identidade física, sim a identidade jurídica.** (CALMON DE PASSOS, José Joaquim. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. III, p. 310.)

Nesse sentido:

A identidade de demandas que caracteriza a litispendência é a identidade jurídica, quando, idênticos os pedidos, visam ambos o mesmo efeito jurídico (MS 1.163/DF – Ag. Rg Min. José Jesus Filho, j. 16.11.04).

[...]

**Tal situação é vedada a fim de evitar o risco de decisões conflitantes, a perpetuação das ações e a própria movimentação desnecessária do sistema judicial [...]**” (grifo nosso).

No mesmo sentido, é pacífico o E. Superior Tribunal de Justiça:

**“RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IDENTIDADE DE BENEFICIÁRIOS. LEGITIMADO EXTRAORDINÁRIO.**

SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. LITISPENDÊNCIA ENTRE AÇÕES COLETIVAS. OCORRÊNCIA. RECURSO PROVIDO.

1. Segundo a jurisprudência do STJ, **nas ações coletivas, para análise da configuração de litispendência, a identidade das partes deve ser aferida sob a ótica dos possíveis beneficiários do resultado das sentenças, tendo em vista tratar-se de substituição processual por legitimado extraordinário.**

2. Recurso especial provido para extinguir o processo em julgamento do mérito. (REsp nº 1726147/SP, Relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 14/05/2019, v.u.)

Assim, também sob tal fundamento, de rigor para com a extinção do presente feito, sem resolução do mérito, com fulcro nos arts. 312, 337, §§ 1º e 3º e 485, inciso V, do Código de Processo Civil.

### **2.1.3. Ilegitimidade Ativa do Autor Popular (Art. 485, Inciso VI, do CPC, Art. 103 da Constituição Federal e Art. 90 da Constituição do Estado de São Paulo)**

Ainda que o Projeto de Lei nº 173/2018, impugnado na peça exordial, estivesse em trâmite, o recorrente seria **parte ilegítima** para formular pleito de suspensão da respectiva tramitação.

Isso porque – ainda que se admitisse eventual vício no trâmite do processo legislativo – **apenas vereador integrante da Casa Legislativa respectiva teria legitimidade para formular qualquer questionamento, via mandado de segurança.**

Com efeito, como pacificado na jurisprudência pátria, o **controle prévio** de constitucionalidade da tramitação de Projeto de Lei **apenas é afeto a parlamentar integrante da respectiva Casa Legislativa.** Nessa senda, julgado exarado pelo C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

MANDADO DE SEGURANÇA. Impetração por Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo, objetivando obstar a tramitação do Projeto de Lei nº 621/2016, que trata da contribuição previdenciária dos servidores da Câmara Municipal de São Paulo. Preliminar de ilegitimidade ativa de parte. Acolhimento. **Processo de formação de leis que é suscetível de controle pelo Poder Judiciário desde que a *judicial review* seja suscitada por membro do parlamento, falecendo a terceiros a legitimidade ativa para tanto.** Processo extinto com base no artigo 485, VI do Código de Processo Civil. Segurança denegada. (TJSP, Agravo de Instrumento nº 0032853-38.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Exmo. Desembargador Xavier de Aquino, v.u., j. 07/11/2018, publ. 21/11/2018.) (grifos nossos)

Nos fundamentos de tal julgado, invocou-se, inclusive, precedentes do E. Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Como salientado pelo E. Desembargador Péricles Piza, à ocasião, **o que se admite é a legitimidade do parlamentar, “e tão somente do parlamentar”, para impetrar mandado de segurança, com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei.**

Isso porque, na esteira do quanto já decidiu a Suprema Corte, na oportunidade do julgamento do MCMS 23.334-RJ, Ministro Celso de Melo, *in verbis*:

O ora imperante pretende à intervenção jurisdicional do Supremo Tribunal Federal em processo legislativo instaurado no âmbito da Câmara dos Deputados. Tenho enfatizado, em diversas decisões proferidas nesta Suprema Corte (MS 23.328-DF, p. ex.), que o processo de formação das leis, ainda que em caráter excepcional, revela-se suscetível de controle pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a *judicial review* seja suscitada, como no caso, **por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, falece a terceiros legitimidade ativa *ad causam* para provocar essa fiscalização** (RTJ 139/783, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI). Sabemos todos que a estrita observância das normas constitucionais condiciona a própria validade dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo (CARL SCHMITT, “Teoria de La Constitución, p. 166, 1934; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, “Diritto Costituzionale”, vol. I/433-434, 1949; JULIEN LAFERRIÈRE, “Manuel de Droit Constitutionnel”, p. 330, 1947; A. ESMEIN, “Elements de Droit Consitutionnel Français et Comparé”, vol. I/643, 1927; SERIO GALEOTTI, “Contributo Allá Teoria Del Procedimento Legislativo”, p. 241). Desse modo, e em princípio, torna-se possível o controle jurisdicional do processo de criação dos atos normativos, desde que, provocado para viabilizar o exame de sua compatibilidade com o texto da Constituição da República, venha ele a ser instaurado por iniciativa formal de qualquer dos integrantes das Casas legislativas. **A possibilidade extraordinária dessa intervenção jurisdicional, ainda que no próprio momento de produção das normas pelo Congresso Nacional, tem por finalidade assegurar, ao parlamentar (e a este apenas), o direito público subjetivo – que lhe é inerente – de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis com o texto constitucional**, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo, a certeza de observância da efetiva supremacia da Constituição, respeitados, necessariamente, os aspectos discricionários concernentes à *political questions* e aos atos interna corporis (RTJ 102/27 – RTJ 112/598 – RTJ 112/1023). Titulares do poder de agir em sede jurisdicional,

portanto, tratando-se a controvérsia constitucional instaurada ainda no momento formativo do projeto de lei, hão de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídica imposta pela Constituição em sede de elaboração das espécies normativas. O parlamentar, fundado na sua condição de partícipe eminente de procedimento de formação das normas estatais, dispõe da prerrogativa irrecusável de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela Casa legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no plano material ou formal, a atividade de positivação das regras legais. Desse modo, *é ao congressista – e não a terceiros – que compete o direito subjetivo de questionar, em juízo, quando for o caso, a elaboração, pelo Congresso Nacional, de normas legais supostamente vulneradoras do texto constitucional [...] (g.n.) [...].* (grifos nossos)

Também adotou a mesma lógica a decisão monocrática do Exmo. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. Celso de Mello, assim ementada:

EMENTA: Proposta de emenda à Constituição. Pretensão mandamental que objetiva impedir o Presidente da Câmara dos Deputados de pautá-la para efeito de votação no Plenário dessa Casa Legislativa. **Ausência de legitimidade ativa “ad causam” do impetrante, que é advogado, para provocar referido controle jurisdicional.** Qualidade para agir unicamente reconhecida aos membros do Congresso Nacional. Precedentes. Incidência, ainda, no caso, de outro obstáculo impeditivo do conhecimento desse pleito pelo Poder Judiciário: impossibilidade de intervenção jurisdicional em matéria – como o exercício do poder de agenda do Presidente da Casa legislativa – subsumível ao domínio de estrita regimentalidade. Necessidade de observância, nesse tema, do princípio constitucional da separação de poderes. Precedentes. Mandado de Segurança não conhecido. (Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.423/DF, j. 15/12/2017.)

Indubitável, portanto, a **ilegitimidade ativa** do recorrente para impugnar a tramitação do Projeto de Lei nº 173/2018, ainda que já não tivesse sido convertido na Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020.

Ademais, mesmo que se admitisse a possibilidade de prosseguimento do curso da presente demanda em face da Lei Municipal nº 17.543/2020, certo é que, de igual modo, **não teria o autor popular legitimidade para tanto**, pois se trataria de verdadeiro **controle concentrado de constitucionalidade**, como demonstrado no item anterior, **em que a iniciativa é afeto a legitimados específicos** (art. 103 da Constituição Federal e art. 90 da Constituição do Estado de São Paulo), **em que não se inclui o cidadão.**

Julgado já indicado no item acima, exarado pela Primeira Turma da C. Suprema Corte, nos autos do Agravo Regimental na Ação Originária nº 1.725/DF, relatado pelo Exmo. Ministro Luiz Fux (julgado em 24/02/2015, v.u.), bem aponta a ilegitimidade ativa em situação similar:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO ORIGINÁRIA. MAGISTRADOS. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA. AÇÃO POPULAR QUE NÃO SE DESTINA À SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS GENÉRICOS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO EXCLUSIVO DA MAGISTRATURA. INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

2. A ação popular, via processual eleita pelo autor, não pode ser utilizada como alternativa à não propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade **sob pena de uma AMPLIAÇÃO INDEVIDA DO ROL DE LEGITIMADOS PREVISTO NO ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**. Tal instrumento processual tem como objetivo anular atos administrativos lesivos ao Estado, e não a anulação de atos normativos genéricos.

[...]

5. Agravo Regimental DESPROVIDO. (grifos nossos).

Assim, sob qualquer ângulo que se analise a questão, conclui-se pela ilegitimidade ativa do recorrente para ajuizar a demanda, razão pela qual, também sob esse aspecto, o decreto de extinção do presente feito, sem resolução de mérito (art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, art. 103 da Constituição Federal e art. 90 da Constituição do Estado de São Paulo), é medida que se impõe.

Contudo, caso assim não entendam V.Exas., o que se admite em atendimento ao princípio da eventualidade, vê-se que melhor sorte não assiste ao recorrente no que diz respeito à matéria de fundo da presente ação, tendo em vista inexistir qualquer **ilegalidade a macular o Projeto de Lei nº 173/2018 e a Lei Municipal nº 17.543/2020**, conforme será detidamente demonstrado a seguir.

## **2.2. Da Ausência de Ilegalidades a Macular a Lei Municipal nº 17.543/2020**

### **2.2.1. Da Regularidade da Tramitação do Projeto de Lei nº 173/2018, Convertido na Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020**

Para embasar a pretensão deduzida na presente ação, o recorrente assevera a irregularidade do processo legislativo de tramitação do Projeto de Lei nº 173/2018, sustentando que a propositura teria sido levada à análise do Plenário sem parecer da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo, bem como

sem instrução acerca do impacto financeiro das disposições inseridas no substitutivo, mediante manobra legislativa denominada “cavalo”.

No entanto, conforme deflui das fls. 22 e 23 do Projeto de Lei nº 173/2018 (doc. 04), o substitutivo apresentado no bojo da referida propositura foi objeto de Parecer Conjunto das Comissões de Constituição, Justiça e Legislação Participativa; de Administração Pública e de **Finanças e Orçamentos do Legislativo Paulistano**, que, reunidas em Congresso de Comissões (art. 57 a 61 c/c art. 71 e art. 270, § 6º, todos do Regimento Interno da CMSP) realizaram a análise do substitutivo apresentado pela E. Mesa do Legislativo Municipal.

Claro, portanto, que todas as Comissões pertinentes da Edilidade Paulistana se manifestaram acerca da propositura em tela, **reunidas de acordo com as normas regimentais que regem a dinâmica das Casas Legislativas**, inexistindo, destarte, o vício suscitado pelo recorrente.

Por outro lado, a apresentação do substitutivo impugnado no bojo do Projeto de Lei nº 173/2018 não enseja qualquer vício, seja porque a propositura de origem e o substitutivo em questão **compreendem matérias de iniciativa legislativa inserida no âmbito do Poder Legislativo Municipal** (arts. 14, inciso III, e 27, inciso I, da Lei Orgânica do Município e art. 29, inciso V, da CF), seja porque **o modo de tramitação do projeto em referência e sua aprovação constituem parte da dinâmica das Casas Legislativas, guiados, ainda, pelas normas dispostas no Regimento Interno da CMSP**, em especial pelo art. 269 e seguintes do Regimento Interno da CMSP, que dispõem acerca da apresentação de substitutivos e emendas visando alterar o texto original de qualquer projeto.

Com efeito, a propositura que redundou no Projeto de Lei n. 173/2018, foi de iniciativa da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo (doc. 04, fl. 01), tendente à aplicação de índice de atualização dos benefícios pagos aos servidores da Câmara Municipal de São Paulo, em observância ao art. 37, § 2º, inciso II da LOMSP. Ademais, o substitutivo apresentado em seu curso também foi subscrito pelos integrantes da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo com o objetivo de atualizar o subsídio do prefeito, vice-prefeito e secretários, em observância ao art. 14, inciso VI da LOMSP.

Nesse cenário, inexistente qualquer regra constitucional ou legal que impeça o Legislativo de apresentar substitutivo ao Projeto de Lei, tendo em vista que ambos encerram **matéria de sua própria iniciativa**. Além disso, o caso em questão tratou-se de Substitutivo apresentado **sobre o mesmo assunto** (atualização monetária de vencimentos/subsídios), razão pela qual restou acolhido o Substitutivo apresentado, com a aprovação final.

Ainda é oportuno ressaltar sobre a matéria que a interpretação sobre o acolhimento ou não do substitutivo apresentado é de competência exclusiva do próprio Legislativo (**matéria interna corporis**), mais especificamente **do presidente da Câmara Municipal de São Paulo**, a quem compete “interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno” (art. 17, inciso I.d do Regimento Interno da CMSP), bem como

“recusar substitutivos ou emendas que não sejam pertinentes à proposição inicial” (art. 17, inciso II.f do Regimento Interno da CMSP).

Sobre a **impossibilidade do Poder Judiciário adentrar em questões dessa espécie**, face ao princípio constitucional da **Separação dos Poderes** (art. 2º CF), a jurisprudência é pacífica, como inclusive se infere de recente julgado exarado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, fundamentado em vários precedentes da Suprema Corte:

**MANDADO DE SEGURANÇA – IMPETRAÇÃO MANEJADA POR PARLAMENTAR (DEPUTADA ESTADUAL) EM FACE DE ATO ATRIBUÍDO AO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, ENVOLVENDO A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 588/2018 – ALEGAÇÃO DE QUE A MATÉRIA NELE VEICULADA OSTENTA FEIÇÃO CONSTITUCIONAL – PEDIDO PARA ANULAÇÃO DA VOTAÇÃO DO PROJETO DE LEI, BEM COMO CESSAÇÃO DE SEUS EFEITOS NA REDAÇÃO FINAL, OBSTANDO A AUTORIDADE COATORA DE ENCAMINHÁ-LO À SANÇÃO GOVERNAMENTAL E, CASO TAL PROVIDÊNCIA JÁ TENHA OCORRIDO, QUE SUSPENDA IMEDIATAMENTE OS EFEITOS INERENTES À APROVAÇÃO – INVIABILIDADE – PRETENSÃO QUE OBJETIVA EXERCÍCIO DE CONTROLE JURISDICIONAL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE, ENVOLVENDO ATO NORMATIVO EM FASE DE CRIAÇÃO – DEBATE, ADEMAIS, QUE ABORDA QUESTÕES ‘INTERNA CORPORIS’, ACERCA DA QUAL É VEDADO INGERÊNCIA DO JUDICIÁRIO, SOB PENA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO OU DESCUMPRIMENTO A PRECEITO CONSTITUCIONAL REFERENTE AO PROCESSO LEGISLATIVO QUALIFICADO – DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO – PRECEDENTES DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL – SEGURANÇA DENEGADA.** (TJSP, Órgão Especial, MS nº 0037755-63.2020.8.26.0000, Relator Exmo. Desembargador FRANCISCO CASCONI, j. 11/11/2020, v.u.) (grifos nossos)

Assim, de todo o exposto, resta patente que o vício suscitado pelo recorrente sobre a tramitação da propositura inexistente.

### **2.2.2. Da Existência de Análise do Impacto Financeiro da Propositura e da Observância às Disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – Adequação Orçamentária e Financeira da Lei Municipal nº 17.543/2020**

Diversamente do alegado pelo recorrente, a **análise do impacto financeiro** do substitutivo apresentado no bojo do Projeto de Lei nº 173/2018, para o exercício no qual entrará em vigor e para os dois exercícios seguintes (exercícios de 2022,

2023 e 2024), igualmente instruiu a propositura, conforme consta das fls. 26/35 do referido projeto (doc. 04), restando patente, portanto, que a matéria foi objeto de devida análise e apreciação pelo Legislativo Paulistano **em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar n. 101/2000), inclusive com base em documentação enviada pela Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo.

E, no bojo da tramitação do Projeto de Lei impugnado, **houve expressa manifestação da Consultoria Técnica de Economia e Orçamento (CTEO)** da Câmara Municipal de São Paulo (doc. 04, fl. 33) acerca do cumprimento dos artigos 16, 17 e 21 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, nos seguintes moldes:

**Com a finalidade de instruir o presente Projeto de Lei e dar cumprimento ao disposto nos artigos 16, 17 e 21 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal**, conforme as informações obtidas pelo Poder Executivo e pelos setor de Contabilidade da Câmara Municipal de São Paulo, **esclarece-se que o impacto orçamentário-financeiro estimado** é de R\$ 51.700.000,00 (cinquenta e um milhões e setecentos mil reais) para o Poder Executivo, considerando inclusive gastos relacionados ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM, de R\$ 26.000.000,00 (vinte e seis milhões de reais) estimado anual para o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM) e de R\$ 20.773.782,66 (vinte milhões, setecentos e setenta e três mil, setecentos e oitenta e dois reais e sessenta e seis centavos) para a Câmara Municipal de São Paulo.

A respeito do **impacto orçamentário-financeiro estimado para os dois anos subsequentes ao da entrada em vigor da norma, conforme prevê o inciso I, do artigo 16 da mesma Lei, esclarece-se que não há reajustes aprovados ou previstos para estes anos. Portanto, o impacto anual é o mesmo que o previsto para o exercício financeiro de 2022.**

Após a exposição da competência privativa da Câmara Municipal para iniciativa da matéria e da necessidade de fixação dos subsídios para cada exercício financeiro, restou justificada a presente propositura. (grifos nossos)

Ademais, das tabelas de impacto orçamentário constantes do Projeto de Lei impugnado, inclusive da elaborada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (doc. 04, fls. 28/35), restou sobejamente demonstrado que todos os percentuais de limites de gastos restaram devidamente observados, inclusive bem inferiores aos percentuais máximos legalmente permitidos (arts. 16, 17, 20 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 29-A, caput, inciso VI e § 1º da Constituição Federal).

Por fim, ressalte-se que, nos termos do artigo 4º da Lei Municipal nº 17.543/2020, as disposições legais que estabelecem o reajuste dos subsídios do srs. prefeito e vice-prefeito do município de São Paulo, bem como dos secretários municipais, passam a vigorar apenas **a partir de 1º de janeiro de 2022**, daí resultando que a norma impugnada apenas gera efeitos orçamentários e financeiros a partir do ano de 2022.

Assim, por todo o exposto, resta patente a adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 173/2018 e da Lei Municipal nº 17.543/2020.

### **2.2.3. Do Atendimento dos Demais Parâmetros Legais e Constitucionais Incidentes – Arts. 29, Inciso V, 37, Incisos X e XI e 39, § 4º da CF e 14, Inciso VI da LOMSP**

Assentada a adequação orçamentária e financeira da Lei Municipal nº 17.543/2020, é imperioso destacar que o referido instrumento normativo que fixou os subsídios mensais do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais é **revestido de legalidade e constitucionalidade**, pois está **total consonância com as demais normas que regem a matéria**.

A Lei Municipal nº 17.543/2020, oriunda do Projeto de Lei nº 173/2018, lastreou-se nas disposições constitucionais e legais acerca do tema, observando, portanto:

a) a regramento previsto no art. 29, inciso V, da Constituição Federal, inclusive segundo o qual os subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais serão fixados por **lei de iniciativa da Câmara Municipal**:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (grifos nossos)

b) as disposições constantes dos **arts. 37, incisos X (revisão geral anual) e XI (limite máximo de vencimentos) e 39, §4º (fixação de subsídios, em parcela única)**, da Constituição Federal;

c) o regramento inscrito no art. 14, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que assim dispõe:

fixar, por lei de sua iniciativa, para cada exercício financeiro, os subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, limitado a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal, bem como, para viger na legislatura subsequente, o subsídio dos vereadores, observada para estes a razão de no máximo 75% (setenta e cinco por cento) daquele estabelecido, em espécie, para os deputados estaduais, respeitadas as disposições dos arts. 37, incisos X e XI e § 12, 39, § 4º e 57, § 7º, da Constituição Federal, assegurados,

independentemente de lei específica, os direitos previstos nos incisos VIII e XVII do art. 7º da Constituição Federal, considerando-se mantido o subsídio vigente, na hipótese de não se proceder à respectiva fixação na época própria, atualizado o valor monetário conforme estabelecido em lei municipal específica (Alterado pelas Emendas 24/01, 32/09 e 40/17 – [www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/lei-organica/](http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/lei-organica/)).

A norma em apreço foi, portanto, aprovada com estrita observância dos parâmetros e limites legais e constitucionais acerca da matéria, tendo sido editada, ainda no ano de 2020, com a finalidade de fixar os subsídios **a partir de 1º de janeiro de 2022**, consoante se depreende do **art. 4º da norma**.

E a própria “justificativa” do substitutivo apresentado dá conta que ele teve por finalidade proceder à mera **atualização (e não aumento)** do “subsídio do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais determinada tanto nos termos do artigo 29, V, da Constituição Federal quanto pelo artigo 14, inciso VI da Lei Orgânica do Município de São Paulo, **tendo em vista que a última fixação se deu através da Lei 15.401/11**” (doc. 04, fl. 16).

Tanto assim, que a tabela constante de fl. 17 do respectivo projeto de lei (doc. 04) demonstra que, **caso utilizado o menor dos índices de atualização do valor** do subsídio do sr. prefeito fixado a partir de janeiro de 2012 (R\$ 24.117,62), qual seja, o IPC-FIPE, o índice de atualização a ser aplicado seria de 58,08%, culminando no valor de R\$ 38.125,13 (trinta e oito mil, cento e vinte e cinco reais e treze centavos).

Todavia, tendo em conta o limite máximo estabelecido pelos artigos 37, inciso XI e 14, inciso VI da Lei Orgânica do Município de São Paulo, fixou-se como valor do subsídio do prefeito o montante de **R\$ 35.462,22** (doc. 05), correspondente a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do atual subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se, então, índice de atualização (art. 37, inciso X, *in fine* da CF) **inferior ao menor dos índices aplicável** (aproximadamente 46%).

Aliás, aplicando-se a “Tabela Prática para Cálculo de Atualização Monetária dos Débitos Judiciais” o valor atualizado do subsídio do prefeito, para o mês de dezembro de 2020, alcançaria a quantia de **R\$ 39.048,68**, assim calculado:

$$\text{R\$ } 24.117,62 \div 46,864232 \text{ (janeiro/2012)} \times 75,877570 \text{ (dezembro/2020)} = \text{R\$ } 39.048,68$$

De se reiterar que, nos termos do art. 37, inciso X, da Carta Magna, **aplica-se a revisão geral anual** também aos subsídios dos detentores de mandato eletivo e secretários municipais (art. 39, § 4º da CF).

Além disso, o caso em questão não se submete ao crivo do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal por se tratar, conforme exposto, de revisão de remuneração, no caso, de subsídios, prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Assim, em face do exposto, resta demonstrada a estrita observância dos parâmetros constitucionais e legais acerca da matéria.

#### **2.2.4. Da Ausência de Violação do Princípio da Moralidade**

A Lei Municipal nº 17.543/2020 não viola quaisquer princípios constitucionais, tampouco o princípio constitucional da moralidade, que resta alcançado em sua integralidade.

Isso porque, **atendido o regramento legal e constitucional incidente acerca da matéria**, a fixação do valor do subsídio **se insere no domínio das opções políticas dos integrantes do Poder Legislativo Municipal**, não se tratando de tema passível de análise pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, aliás, já se pronunciou o C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (ADI nº 0000627-14.2017.8.26.0000, Rel. Des. Borelli Thomaz, julgamento em 8 de novembro de 2017) ao julgar questão semelhante:

Como se conclui, trata-se de Resolução a fixar o subsídio dos vereadores de São Paulo para a legislatura 2017/2020, versando, também, sobre ser possível revisão anual (art. 2º).

Sem embargo dos argumentos trazidos na alentada petição inicial, ‘a fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na Constituição Federal (RE 494.253-AgR,rel. Ministra ELLEN GRACIE, j. em 22.02.2011, DJe-048)’.

Não entrevejo, pois, vício constitucional na fixação, pela Resolução nº 01, de 20 de dezembro de 2016, do subsídio mensal dos Vereadores de São Paulo para a legislatura 2017/2020.

Assim concluo porque, quanto ao valor estipulado, com a devida vênia, nada se demonstrou sobre desrespeito aos parâmetros expressamente traçados na norma constitucional, vale dizer, contidos no artigo 29, inc. VI, alínea ‘f’ da Constituição Federal: ‘em Municípios de mais de 500.000 (quinhentos

mil) habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais.’

Esse o comando aritmético, expresso, trazido na Constituição Federal, de observância obrigatória ante o previsto no artigo 144 da Constituição Estadual, e, **atendido o critério constitucionalmente eleito, fica a critério dos legisladores municipais a fixação do subsídio para a legislatura subsequente.** Concluo, então, ser dos legisladores paulistanos, apenas e tão só deles, por ordem constitucional, a competência para fixar o subsídio dos vereadores eleitos para a legislatura subsequente, com assunção dos riscos políticos daí decorrentes, como se deu aqui, **circunstância que, no entanto, não passa pelo crivo do Judiciário**, ao menos em ação como esta em que se analisa conformidade da Resolução com ditames da Constituição do Estado e também da Constituição Federal.

**Sobre assim ser, imperioso lembrar, como salientou a D. Procuradoria Geral de Justiça, que ‘atendidas as regras constitucionais formais e materiais incidentes, a fixação do valor do subsídio dos vereadores se insere no domínio das opções políticas, inexistindo, ainda, elementos sólidos para se concluir que o aumento de 26,3% configure inexoravelmente violação aos mencionados princípios de moralidade, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade’ (p. 210)**

E o Tribunal de Justiça de São Paulo também já decidiu que, **além de não caber ao Poder Judiciário apreciar a moralidade de aumentos de subsídios**, já que ela se restringe aos casos de inobservância da legislação, da Constituição Federal e Estadual e aos casos teratológicos, **não devem ser entendidos como ilegais os aumentos de subsídios que atendam aos parâmetros dos índices inflacionários do período.** Nesse sentido, o desembargador relator Dr. Antonio Tadeu Ottoni consignou (TJSP, Apelação Cível 1005842-17.2016.8.26.0637, Relator(a): Antonio Tadeu Ottoni, Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público, Foro de Tupã – 2ª Vara Cível, Data do julgamento: 19 de fevereiro de 2020, Data de registro: 21 de fevereiro de 2020):

No que concerne à moralidade, muito já se escreveu sobre esse princípio, justamente pela dificuldade em estabelecer os seus limites.

A conceituação do que é (ou não) moral é difícilíssima, sendo objeto de estudos dos mais renomados filósofos da história.

Bem por isso, **saber se o ato praticado é contrário à moral administrativa traz forte carga de subjetivismo, pois o que pode parecer imoral para uns, pode não o ser para outros.**

Assim, o Judiciário deve seguir balizas para estabelecer o que é ou não imoral e, **no caso da remuneração dos vereadores, este padrão de razoabilidade foi estabelecido pela própria Constituição Federal (artigos 29 e 29-A) que, minuciosamente, estabeleceu os limites e parâmetros do**

**que entendeu aceitável**, critérios esses que foram respeitados pelos atos ora impugnados, conforme apura-se do parecer do Tribunal de Contas do Estado (fls. 1084/1114).

Em situação análoga a dos autos, esta Corte já se pronunciou no mesmo sentido:

“Ato administrativo. Declaração de nulidade. Resolução de Câmara Municipal que eleva subsídios dos vereadores. **Ausência de demonstração de que aludido aumento sobrepuje os limites expressos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município. Considerações a propósito da vulneração da moralidade administrativa que, nesse contexto, tendem a assumir conotação subjetiva.** Recurso provido por maioria de votos para desacolhimento da pretensão.” (TJSP; Apelação Cível 0164357-22.2008.8.26.0000; Relator (a): Maria Laura Tavares; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Itararé – 1ª VARA CIVEL; Data do Julgamento: 17/05/2010; Data de Registro: 16/07/2010)

Dos fundamentos do citado acórdão extrai-se judiciosa ponderação:

“**A censura da moralidade pode ter a melhor das intenções, mas precisa encontrar lastro no substrato ético consubstanciado na norma jurídica. A adoção de critérios extralegais e menos objetivos de moralidade, para, com esteio neles, desconstituir atos jurídicos, encerra, quer parecer, considerável risco, o de se olvidar o princípio (também constitucional e relevantíssimo) da separação dos Poderes de Estado, bem como o de franquear indesejada porta ao arbítrio judiciário.**”

Note-se que os reajustes praticados foram fundamentados, os do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais na inflação acumulada do período (fls. 19), e o dos vereadores na determinação contida na Lei Orgânica do Município de que o vereador não poderia ganhar menos que 25% da remuneração do deputado estadual (fls. 22).

**Ressalte-se que o subsídio dos vereadores só pode ser fixado a cada quatro anos. Desse modo, para ponderar razoabilidade (ou não) do aumento, imperiosa a análise da inflação nos quatros anos que antecederam a fixação.**

Segundo o sítio eletrônico do IBGE, a inflação no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2016, medida pelo IPCA, foi de 29.28%

Destarte, os reajustes, que variaram de 20% a 37,72% não podem ser considerados manifestamente imorais e, desse modo, não podem ser objeto de controle jurisdicional, mormente porque respeitaram todos os parâmetros legalmente estabelecidos. (grifos nossos)

O caso ora em análise se adequa bem às hipóteses objeto dos julgados acima transcritos, pois, como foi cabalmente demonstrado, a fixação do subsídio levada a efeito por meio da Lei Municipal nº 17.543/2020, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2022 (art. 4º da norma), **não importou em qualquer aumento efetivo de**

seu valor, mas simples tentativa (não alcançada em sua integralidade, conforme demonstrado acima) de reposição inflacionária do montante, não se vislumbrando qualquer “ato lesivo ao patrimônio público” – como reclamado pelos arts. 1º a 4º da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), tampouco violação a princípios constitucionais.

Incabível, ainda, o argumento tecido pelo recorrente no sentido de que a norma em análise ensejaria aumento na folha do município e, assim, lesão ao erário público.

Isso porque a Lei Municipal nº 17.543/2020 não atrelou, de qualquer modo, o valor dos subsídios do prefeito e dos demais agentes lá previstos ao valor dos vencimentos de qualquer categoria de servidores públicos municipais.

Com o aumento do valor do subsídio do sr. prefeito, a partir de 1º de janeiro de 2022 (art. 4º Lei Municipal nº 17.543/2020), os servidores que **já recebem** valores além do atual limite máximo de vencimentos estabelecido (art. 37, inciso XI da CF) – via de regra em razão de vários anos de serviço público prestado, que ensejam o acesso na carreira, com o conseqüente aumento de vencimentos, além dos denominados adicionais por tempo de serviço – passarão a ter a **diminuição de corte sobre os vencimentos já percebidos**, sem aplicação de qualquer aumento sobre os mesmos, como decorrência da norma impugnada.

Nesse ponto, cumpre esclarecer que diante do número pequeno de mandatos e cargos diretamente relacionados aos reajustes (prefeito, vice-prefeito e secretários) o impacto na despesa municipal oriundo da propositura em análise é irrisório em face da realidade orçamentária municipal e do número de funcionários.

O site da Prefeitura do Município de São Paulo (disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/acesso\\_a\\_informacao/index.php?p=178794](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/acesso_a_informacao/index.php?p=178794)) indica que a Administração Direta detém 115.978 servidores ativos. E o Demonstrativo da Despesa com Pessoal do segundo quadrimestre de 2020 (o mais recente publicado; disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/dp-consolidado-2quadrim-2020\\_definitivo\\_1601414403.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/dp-consolidado-2quadrim-2020_definitivo_1601414403.pdf)), integrante do Relatório de Gestão Fiscal (Consolidado Geral) determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mostra que, nos últimos 12 meses até o mês de agosto do ano de 2020, o município havia gasto o equivalente a 35,54% da receita corrente líquida com pessoal e encargos, enquanto que o limite de alerta relativamente a tais despesas é de 54% (art. 20, inciso III, alínea b, da Lei Complementar 101/2000), existindo, portanto, uma “folga” acima de R\$ 10 bilhões para atingir esse limite.

Além disso, o Indicador Paulistano da Consultoria Técnica de Economia e Orçamento (CTEO) da Câmara Municipal de São Paulo do mês de dezembro de 2020 (disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2020/12/Indicador-Paulistano-126-dezembro-2020.pdf>) aponta que, “comparando com um intervalo de tempo mais longo, a arrecadação até novembro/2020, em termos reais, é a mais alta para o período considerado de 10 anos” (p. 3). Por sua vez, vê-se que

a arrecadação jan-nov/2020 foi 6,2% maior, em termos reais, do que a do mesmo período de 2019 (p. 2).

Por fim, importante ressaltar que a simples constatação de que a última fixação de valores dos subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários deu-se no ano de 2011 – portanto, há 10 (dez) anos – por meio da Lei Municipal nº 15.401/2011 –, já denota o interesse público e a razoabilidade na tentativa de correção dos valores fixados.

Por todo o exposto, indubitável a ausência de ilegalidade ou inconstitucionalidade, muito menos a existência de ato lesivo ao patrimônio público ou a moralidade administrativa.

### 3. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requerem que seja **negado o provimento** ao recurso de apelação interposto, mantendo-se a r. sentença de fls. 91/92 por seus bem lançados fundamentos e, assim, indeferindo a petição inicial, nos termos do art. 330, inciso III, do Código de Processo Civil.

Contudo, caso assim não entendam V.Exas., requerem que seja **julgado improcedente** o pedido deduzido na presente demanda, dada a ausência de ilegalidades a macular a Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020, conforme acima exposto.

Termos em que pedem deferimento.

São Paulo, 9 de março de 2020.

Ana Paula Sabadin S. T. Medina  
Procuradora Legislativa Judicial  
OAB/SP nº 309.274 – RF 11.480

Luciana de Fátima da Silva  
Procuradora Legislativa Supervisora  
OAB/SP nº 181.552 – RF 11.200

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe  
OAB/SP nº 106.017 – RF 11.043

# EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA OPOSTOS EM FACE DE DECISÃO PROFERIDA PELA 1ª TURMA DO STF

**Tema:** Cabimento/conhecimento de Recurso Extraordinário subscrito por procurador do Legislativo, e não pela Mesa ou presidente do Legislativo.

EXMA. SRA. MINISTRA RELATORA, DRA. ROSA WEBER, DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 459.689 – SÃO PAULO

Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, presidente da Câmara Municipal de São Paulo e Câmara Municipal de São Paulo, pessoalmente e por suas procuradoras, nos autos do Recurso Extraordinário acima indicado, em que figura como parte o Ministério Público do Estado de São Paulo, através do Exmo. Procurador-Geral de Justiça, vêm, respeitosamente, à presença de V. Exa., em consonância aos artigos 1.043 e seguintes do Código de Processo Civil e 330 e seguintes do Regimento Interno desse E. Supremo Tribunal Federal, interpor

## EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA

Em razão do v. acórdão publicado em 18 de junho p.p., que negou provimento ao Agravo Interno em Recurso Extraordinário, consubstanciados nas razões de fato e de direito que passam a aduzir.

Nesse passo, requer sejam recebidos os presentes Embargos, determinando-se seu regular processamento.

Termos em que,  
Pedem deferimento

São Paulo, 20 de julho de 2020.

Eduardo Tuma  
Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Milton Leite  
1º Vice-Presidente da Municipal de São Paulo

Celso Jatene  
2ª Vice-Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Alessandro Guedes  
1º Secretário da Câmara Municipal de São Paulo

Souza Santos  
2º Secretário da Câmara Municipal de São Paulo

Andréa Rascovski Ickowicz  
Procuradora Legislativa CMSP  
OAB/SP 130.317 – RF 11.075

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe CMSP  
OAB/SP nº 106.017 – RF 11.043

## **RAZÕES DE EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA**

(Artigos 1.043 e seguintes do Código de Processo Civil e 330 e seguintes do Regimento Interno desse E. Supremo Tribunal Federal)

**Recurso Extraordinário nº 459.689 – São Paulo**

**Embargantes:** Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e Câmara Municipal de São Paulo

**Embargado:** Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

**Decisão embargada:** v. acórdão da Primeira Turma desse E. Supremo Tribunal Federal

**Decisões paradigmáticas:** v. acórdão desse C. Plenário nos autos do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 839.950-RS (relator ministro Luiz Fux – DJe 02/04/2020) e v. acórdão da Segunda Turma desse E. Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.126.828-SP-AgR (relatora para o acórdão ministra Cármen Lúcia – DJe 21/02/2020).

E. Supremo Tribunal Federal,  
C. Plenário!

Conforme restará demonstrado, com a devida vênia, o v. acórdão embargado, exarado pela C. **Primeira Turma** desse E. Supremo Tribunal Federal diverge,

de forma patente, com entendimento firmado em matéria idêntica pelo **Plenário** desse **C. Supremo Tribunal Federal**, nos autos do **Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 839.950-RS** (relator ministro Luiz Fux – DJe 02/04/2020); bem como pela **Segunda Turma** desse **E. Supremo Tribunal Federal**, nos autos do **Recurso Extraordinário nº 1.126.828-SP – AgR** (relatora para o acórdão ministra Cármen Lúcia – DJe 21/02/2020), em que figurou como recorrentes os ora embargantes, haja vista se tratar de **Ações Diretas de Inconstitucionalidade não propostas pela respectiva Mesa, conforme permissivo constitucional (artigo 103, inciso III CF e 90, inciso II CESP), mas sim propostas por outros legitimados, estando o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e a própria Edilidade Paulistana, na Defesa da Constitucionalidade da norma declarada inconstitucional pelo E. Tribunal de Justiça local** – exatamente como na hipótese dos presentes autos.

Ainda, cabe consignar que também em hipótese idêntica à presente, decisão exarada pelo Exmo. ministro **Gilmar Mendes**, nos autos do **RE 1.031.986**, em razão de Agravo interposto pelos ora agravantes, reconsiderou a decisão agravada de idêntico teor à ora impugnada (DJe nº 96, de 16/05/2018), o que também se deu nos autos do Ag. Reg. nos Emb.Div. no Ag.Reg. no **RE 814.215-SP**, em que o Exmo. ministro relator, **dr. Ricardo Lewandowski** reconsiderou a decisão que não havia conhecido o Recurso Extraordinário interposto pelos ora embargantes também em razão da questão da assinatura por procurador, e não pelo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, ocasião em que invocou que **houve “evolução da jurisprudência” dessa Suprema Corte a respeito do tema, invocando, para tanto, o RE 1.126.828-AgR/SP (DJe nº 135 de 29/05/2020).**

Nesse passo, patente a imprescindibilidade da interposição e provimento dos presentes Embargos de Divergência, com o fito de se exarar entendimento uniforme no que tange à legitimidade recursal da parte que **defende a constitucionalidade da norma municipal, não figurando, logicamente, como autor da Ação Direta de Inconstitucionalidade** nos termos do artigo 103, inciso III da Constituição Federal e 90, inciso II da Constituição do Estado de São Paulo.

## **I. PRELIMINARMENTE**

### **I.a. Da tempestividade dos presentes Embargos**

Nos termos do artigo 1.003, § 5º do Código de Processo Civil, o prazo para interpor os recursos e responder-lhes, excetuados os embargos de declaração, é de quinze dias úteis (artigo 219 do CPC).

Na hipótese dos autos, o v. acórdão embargado foi publicado em 18/06/2020, sendo certo que, nos termos do artigo 1º, caput, da Resolução nº 687, de 22 de junho

de 2020, publicada no DJe nº 159/2020, de 25 de junho p.p., os prazos processuais restaram suspensos no âmbito dessa Suprema Corte no período de 2 a 31 de julho de 2020, “por força do art. 66, § 1º, da Lei Complementar 35/1979” (doc. 01).

Demonstrada, portanto, a tempestividade do presente recurso.

## II. SÍNTESE

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade de norma municipal **proposta pelo Exmo. Procurador-Geral de Justiça, ora embargado** (e não pela Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, que, em tese, seria parte legítima para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do artigo 90, inciso II da Constituição do Estado de São Paulo), tendo por objeto o § 1º do artigo 6º e da expressão “ou fora” contida nos artigos 6º e 7º, todas da Lei Municipal nº 12.349, de 06/06/97, que estabeleceu programa de melhoria para a área central da cidade, além de criar incentivos formas para sua implantação.

O E. Tribunal de Justiça *a quo* declarou a inconstitucionalidade das disposições impugnadas, o que ensejou, em **junho de 2002**, a interposição de Recurso Extraordinário pelos ora agravantes, **devidamente subscrito por dois dos procuradores legislativos da Edilidade Paulistana**, sob o fundamento da ocorrência de violação aos **artigos 2º (princípio da separação dos poderes) e 182 da Constituição Federal**.

O E. Tribunal de Justiça *a quo*, através de decisão do então Exmo. presidente-desembargador Sérgio Augusto Nigro Conceição, por ocasião do juízo de admissibilidade em decisão fundamentada, **conheceu do Recurso Extraordinário interposto**, apontando que, “não obstante fundamentada a conclusão da E. Turma Julgadora, configuram-se os pressupostos de admissão, razão pela qual é processar-se os recursos a fim de que o C. Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal se pronunciem a respeito” (peça nº 04, fl. 365/366 dos autos de origem).

Tanto o Ministério Público Estadual quanto Federal – já no âmbito desse Supremo Tribunal Federal – não se manifestaram, de qualquer modo, a respeito de eventual ilegitimidade ativa dos recorrentes.

Porém, **sem ao menos outorgar prazo para eventual manifestação e/ou ratificação do Recurso Extraordinário, como seria de rigor, face ao comando inserto no artigo 932, parágrafo único do Código de Processo Civil**, decidiu a Exma. ministra relatora, em decisão monocrática, por negar seguimento ao Recurso Extraordinário, conforme despacho publicado em 06/08/2019.

Com o intuito de impugnar tal despacho, os ora Embargantes interpuseram Agravo Interno, **subscrito por todos os membros integrantes da Câmara Municipal de São Paulo** – o que constitui verdadeira **ratificação do Recurso Extraordinário**. Todavia, a Primeira Turma dessa Suprema Corte, por maioria de votos (vencido o

Exmo. ministro Marco Aurélio), em sessão virtual de 22.5.2020 a 28.5.2020, negou provimento ao recurso por meio de acórdão assim Ementado:

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO. PETIÇÃO ASSINADA PELO PROCURADOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL. ILEGITIMIDADE RECURSAL. CONSONÂNCIA DA DECISÃO AGRAVADA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAODINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015.

1. Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, somente os legitimados para a propositura da ação de inconstitucionalidade estão aptos a recorrer. O procurador jurídico da Câmara Municipal não possui legitimidade para manejar recurso extraordinário em sede de controle normativo abstrato, sem que o recurso esteja subscrito ou ratificado pelo Presidente.
2. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.
3. Agravo interno conhecido e não provido. (grifos nossos).

E, conforme restará demonstrado, tal *decisum* conflita, de forma patente, com a jurisprudência mais recente do Plenário dessa C. Corte. Aliás, interessante apontar que alguns dos Ministros que negaram provimento ao Agravo Interno em questão (Exmos. ministros Rosa Weber, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes) prolataram votos diametralmente opostos no paradigma ora indicado (Recurso Extraordinário nº 839.950/RS, relator ministro Luiz Fux).

### III. DA DIVERGÊNCIA ENTRE O V. ACÓRDÃO EMBARGADO E OS INDICADOS COMO PARADIGMAS

#### III.a. Do cabimento dos Embargos de Divergência

Nos termos do artigo 1.043 do CPC, é embargável o acórdão de órgão fracionário que, em recurso extraordinário ou especial, divergir do julgamento de qualquer outro órgão do mesmo tribunal, podendo a divergência verificar-se na aplicação do direito material ou do **direito processual** (art. 1.043, § 2º CPC). Na mesma senda, prescreve o artigo 330 do Regimento Interno desse E. Supremo Tribunal Federal,

fazendo menção expressa à divergência de aplicação de direito federal por outra Turma ou Plenário desse Tribunal.

Na hipótese em apreço, os Embargos de divergência são opostos em razão do v. acórdão prolatado pela Primeira Turma desse E. Supremo Tribunal Federal nos autos do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 459.689-SP, que interpretou o artigo 103, inciso III da Carta Magna e, por simetria, o artigo 90, inciso II da Constituição do Estado de São Paulo de forma mais ampla do que a análise perpetrada pelo Plenário desse E. Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 839.950-RS (relator ministro Luiz Fux – DJe 02/04/2020); bem como pela Segunda Turma desse E. Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.126.828-SP-AgR (relatora para o acórdão ministra Cármen Lúcia – DJe 21/02/2020), interposto pelas ora embargantes, relativamente à legitimidade recursal em Recurso Extraordinário tendente a impugnar decisão de Tribunal local que declara inconstitucional lei de Município, em hipóteses em que a Mesa da Câmara Municipal não figure como autora (legitimidade ativa) da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Com efeito, conforme será melhor delineado, no v. acórdão embargado, entendeu-se que, ainda que a Mesa da Câmara Municipal de São Paulo não figure como “Autora” (legitimidade ativa) da Ação Direta de Inconstitucionalidade, atuando então o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, bem como a próprio órgão “Câmara Municipal de São Paulo”, como defensores da constitucionalidade norma impugnada, em consonância aos termos do artigo 6º, caput, da Lei Federal nº 9.868/99,<sup>1</sup> representados por meio de seus procuradores públicos, apenas a “Mesa da Câmara Municipal de São Paulo”, por seu Presidente, sem jamais ter participado do feito, teria legitimidade recursal ativa para, pessoalmente, interpor o Recurso Extraordinário cabível; recurso esse que deveria ser subscrito pela própria Mesa da Câmara Municipal de São Paulo (ou seu Presidente, representando-a – isso não restou esclarecido), independentemente de subscrição pelos advogados públicos.

Ou seja, interpretou-se que o artigo 103, inciso III da Carta Magna e, por simetria, o artigo 90, inciso II da Constituição do Estado de São Paulo, ao outorgar legitimidade ativa para a Mesa da Câmara Municipal promover ADIn, também teria atribuído apenas a essa (Mesa da Câmara Municipal de São Paulo), de forma pessoal, a defesa da norma em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta por quaisquer dos outros legitimados ativos, inclusive outorgando capacidade postulatória a tais políticos para, sozinhos, subscreverem o Recurso Extraordinário. Como decorrência de tal interpretação, retirou-se as atribuições dos procuradores legislativos efetivos legalmente previstas (artigo 1º, inciso I do Estatuto da Advocacia – Lei nº 8.906/1994 e Lei do Município de São Paulo nº 14.259/2007).

---

1. “O relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou ato normativo impugnado”. (grifo nosso).

Já nas decisões ora apresentadas como paradigmas – sem olvidar a existência de diversas outras no mesmo sentido – restaram acolhidos Recursos Extraordinários interpostos em nome do Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e da Câmara Municipal de São Paulo em Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas por legitimados ativos diversos da Mesa da Edilidade Paulistana, apenas subscritos por seus procuradores, em que houve declaração de inconstitucionalidade de normas municipais.

Atendidos, portanto, os requisitos necessários ao conhecimento dos presentes Embargos de Divergência.

### **III.b. Do v. acórdão embargado**

A despeito do Recurso Extraordinário que se pretende processamento ter sido interposto pelo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e pela própria Câmara Municipal, em razão de **decreto de procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo sr. Procurador-Geral de Justiça, sem qualquer participação ou chamamento nos autos da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, vez que não figurou como requerente da ADIn** (note-se que o ofício solicitando “informações” no âmbito do E. Tribunal de Justiça *a quo* foi direcionado ao “Presidente da Câmara Municipal de São Paulo” – cf. peça nº 04, fl. 54 dos autos de origem), o v. acórdão embargado foi assim ementado:

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO. PETIÇÃO ASSINADA PELO PROCURADOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL. ILEGITIMIDADE RECURSAL. CONSONÂNCIA DA DECISÃO AGRAVADA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015.

1. Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, somente os legitimados para a propositura da ação de inconstitucionalidade estão aptos a recorrer. O procurador jurídico da Câmara Municipal não possui legitimidade para manejar recurso extraordinário em sede de controle normativo abstrato, sem que o recurso esteja subscrito ou ratificado pelo Presidente.
2. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.
3. Agravo interno conhecido e não provido. (grifos nossos).

No voto adotado como razão de decidir pela maioria dos ministros – relembrando-se que o Exmo. ministro Marco Aurélio exarou voto contrário –, indicou a Exma. ministra relatora, dra. Rosa Weber:

Consoante consignado, na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, nas ações de controle de constitucionalidade, somente os legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade estão aptos a recorrer. Nesse contexto, mostra-se incognoscível o recurso extraordinário subscrito apenas por procurador da Câmara Municipal. Colho precedentes:

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO INTERPOSTO EM CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE ASSINADO APENAS POR CONSULTOR JURÍDICO MUNICIPAL. INADMISSIBILIDADE. INTERPOSIÇÃO NA VIGÊNCIA DO CPC/1973. NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTES. CARÁTER PROTETÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. Inaplicável ao caso o disposto no art. 932, parágrafo único, do CPC/2015, uma vez que o recurso extraordinário foi interposto na vigência do CPC/1973, sendo firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, à luz da norma processual anterior, de que não é aplicável ao recurso extraordinário a norma inscrita no art. 13 do CPC/1973, que possibilitava a concessão de prazo para regularização da representação das partes. Precedentes. 2. **A petição de recurso extraordinário foi subscrita apenas por consultores jurídicos da Câmara Municipal, o que impede o conhecimento do recurso interposto em controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes.** 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento” (RE 814215 AgRg, relator(a): min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 12.3.2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-054 DIVULG 19.3.2019 PUBLIC 20.3.2019).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. ART. 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. 1. **O Procurador da Câmara Municipal não pode ajuizar, singularmente, ações de controle abstrato de constitucionalidade e respectivos recursos cabíveis, inclusive o recurso extraordinário, sem que as referidas peças processuais também estejam subscritas ou ratificadas pelo Chefe do Poder Legislativo Municipal. Precedentes.** 2. Agravo regimental em que se nega provimento” (RE 1187569 AgR, relator(a): min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 29.11.2019, processo eletrônico DJe 275 divulg 11.12.2019 public 12.12.2019).

[...].

“DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO

SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. AGRAVO INTERNO. ILEGITIMIDADE RECURSAL. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ART. 37, CAPUT, X DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI MUNICIPAL Nº 8.125/2009. FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. APLICAÇÃO DA SÚMULA Nº 280/STF. EVENTUAL OFENSA REFLEXA NÃO ENSEJA RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. **Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, somente os legitimados para a propositura da ação de inconstitucionalidade estão aptos a recorrer. Precedentes. [...].** 3. Agravo interno não conhecido” (RE 828008 AgR, da minha lavra, Primeira Turma, julgado em 25.5.2018, processo eletrônico DJe-115 divulg 11.6.2018 public 12.6.2018).” (grifos nossos).

E com relação à aplicação do artigo 932, parágrafo único do CPC – reiterando-se que o **Agravo Interno foi subscrito por todos os integrantes da Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo, além dos respectivos procuradores** – manifestou-se a Exma. ministra relatora:

Não prospera, por seu turno, a alegação de que deve ser concedido prazo para regularizar a representação processual, uma vez que o recurso extraordinário é regido pelas disposições do CPC/1973, vigente à data da interposição. Não incidem, assim, as disposições do art. 932, parágrafo único, do CPC/2015 [...]. (grifo nosso).

Tal entendimento, como restará demonstrado, encontra-se em total dissonância à jurisprudência recente adotada por esse E. Supremo Tribunal Federal, no âmbito desse C. Plenário, e mesmo da Segunda Turma, em hipótese em que figuraram como recorrentes os ora embargantes.

### **III.c. Dos v. acórdãos paradigmas**

#### **III.c.1. Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 839.950/RS – relator Exmo. ministro Luiz Fux (doc. 02)**

Tal Recurso Extraordinário com Repercussão Geral foi interposto pelo Município de Pelotas, apenas **subscrito por procurador do respectivo Município**, tendente a impugnar **acórdão de Tribunal de Justiça local**, que reconheceu a **inconstitucionalidade da Lei do Município de Pelotas nº 5.690, de 14 de junho de**

2010, decorrente de ADIn proposta por entidade sindical, e não pelo sr. prefeito, assim como na situação ora em apreço, em que a ADIn não foi proposta pela Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, mas sim pelo Exmo. Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, sendo assim ementado na parte que nos interessa:

**EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. DIREITOS DO CONSUMIDOR, DO TRABALHO E EMPRESARIAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO EXERCÍCIO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEGIMITIDADE RECURSAL DO ENTE PÚBLICO. DESNECESSIDADE DE ASSINTAURA DO CHEFE DO EXECUTIVO NA PETIÇÃO. INSTRUMENTALIDADE PROCESSUAL.**

[...].

**1. Preliminar: O Município ostenta legitimidade para interpor Recurso Extraordinário em face de decisão proferida no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, bastando que a peça esteja subscrita por procurador geral do Município, não sendo necessária a oposição da assinatura do prefeito municipal. (Precedente: RE 570392, relator(a) min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014) [...].**

E o Exmo. ministro relator, dr. Luiz Fux, ao analisar tal questão, bem esclareceu (doc. 02):

Os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade do apelo extremo restam presentes, devendo ser reconhecida a legitimidade do Município para recorrer da decisão de Tribunal de Justiça que declarou a inconstitucionalidade de norma legislativa local.

Não se ignora a existência de precedentes de turmas deste Tribunal no sentido de que seria necessária a assinatura do prefeito municipal ou da Mesa da Câmara Municipal para autorizar o conhecimento do Recurso Extraordinário no bojo de controle de constitucionalidade em âmbito estadual, não bastando estar a peça firmada por procurador municipal (assim, v.g., RE 922584 AgR, relator(a): min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 09/06/2017; RE 899382 AgR, relator (a): min. [Luís] Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 24/02/2017). Semelhante exigência, entretanto, constitui excessiva e estéril formalidade, a comprometer os legítimos interesses das partes envolvidas e a própria sistematicidade do ordenamento processual.

Ressalto que o entendimento ora refutado, que nega ao ente municipal legitimidade para interpor Recurso Extraordinário em face de decisão proferida no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o

Tribunal de Justiça, não goza de amparo na jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal. Os precedentes do Pleno desta Corte abordaram outra hipótese, em que a Ação Direta de Inconstitucionalidade é originalmente ajuizada perante por Governador do Estado. Os referidos julgados, em casos que tais, negaram legitimidade ao próprio Estado-membro para a interposição de agravo regimental impugnando decisões monocráticas (v.g., ADI 2130 AgR, relator(a): min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2001).

**A situação concreta ora apreciada é fundamentalmente distinta. A uma, a ação de controle abstrato de constitucionalidade foi ajuizada na esfera estadual; a duas, o seu ajuizamento foi promovido por entidade sindical e não pelo prefeito municipal.** Não se afigura legítimo sacrificar o acesso à justiça do Município quando patrocinado pelo seu órgão de representação judicial, sendo certo que a ciência e implícita anuência do prefeito decorrem da sua intimação, nos termos de fls. 127 e 185 dos autos. Ora, se o Chefe do Executivo é informado da existência de um processo em curso e o encaminha à Procuradoria Municipal, atribuindo a esta a responsabilidade pela defesa dos interesses da edilidade em juízo no caso, é imperioso o conhecimento do recurso interposto pelo Município, ainda que ausente a formalidade da assinatura do Prefeito, sob pena de grave lesão ao art. 5º, XXXV da Constituição. Similarmente, o Plenário desta Corte já reconheceu a legitimidade da Procuradoria-Geral do Estado para interpor Recurso Extraordinário no curso de fiscalização abstrata de constitucionalidade promovida pelo Tribunal de Justiça em decisão assim ementada:

“O Procurador-Geral do Estado dispõe de legitimidade para interpor recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça proferido em representação de inconstitucionalidade (art. 125, § 2º da Constituição da República) em defesa de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em simetria a mesma competência atribuída ao Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º da Constituição da República). Teoria dos poderes implícitos.” (RE 570392, relator(a): min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014).

Consigne-se, ainda, que o novo Código de Processo Civil, inspirado pelo paradigma da instrumentalidade processual, exorta as partes e o Estado-Juiz à observância dos preceitos de cooperação e boa-fé (artigos 5º e 6º), impondo a eliminação de formalidades estéreis para privilegiar a solução integral do mérito (art. 4º). **O novel diploma, assim é refratário à chamada jurisprudência defensiva, consistente na criação de requisitos formais não previstos em lei ou no sobredimensionamento de exigências meramente superficiais para obstar o conhecimento de ações e recursos.** Por essas razões, o art. 10 do CPC/15 consagra o princípio da não-surpresa, este densificado pela **regra constante do art. 932, parágrafo único, do mesmo**

**diploma, que dispõe: “Antes de considerar inadmissível o recurso, o relator concederá o prazo de 5 (cinco) dias ao recorrente para que seja sanado o vício ou complementada a documentação exigível”.**

O Plenário desta Egrégia Corte já admitiu a ratificação dos atos do Procurador pelo Chefe do Executivo em situação análoga, privilegiando o exame da questão de fundo (ADI 1977, relator(a): min. Sidney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2003). Desse modo, ainda que não se entendesse pela legitimidade do Município para interpor o presente recurso, seria de se conceder prazo para a ratificação dos atos da Procuradoria Municipal, sem obstar a análise do mérito. (grifos nossos).

De se apontar que o **Recurso Extraordinário acima indicado também foi interposto posteriormente à entrada em vigor do CPC/2015**, aplicando-se, todavia, o preceito inserto no artigo 932, parágrafo único do CPC.

Ou seja, no precedente indicado, em total contraste ao v. acórdão ora embargado, o C. Plenário desse E. Supremo Tribunal Federal, em julgamento realizado em 23/10/2018 (DJe de 02/04/2020) conheceu de Recurso Extraordinário apenas subscrito por procurador Município, tendente a impugnar acórdão exarado pelo Tribunal de Justiça local em controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal, não proposto pelo sr. prefeito do município de Pelotas (RS) – exatamente como na hipótese em apreço, em que a demanda não foi proposta pela Mesa da Câmara Municipal de São Paulo. Além disso, apontou o Exmo. ministro relator, dr. Luiz Fux, que ainda, que assim não fosse, deveria ser aplicado o artigo 932, parágrafo único do CPC, ainda que se tratasse de recurso interposto antes do advento do CPC/2015, ao contrário da exegese aplicada na hipótese vertente, lembrando-se que o Agravo Interno foi subscrito por todos os membros da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo.

Ainda, não é demais registrar que tal decisão se deu por maioria de votos, apenas vencido o Exmo. ministro Celso de Mello, tendo transitado em julgado em 23 de abril p.p. (doc. 02). Ou seja, todos os Exmos. ministros que votaram no v. acórdão embargado entenderam, no paradigma ora apresentado, em total contrariedade, pelo conhecimento do Recurso Extraordinário interposto em ADIn, apenas subscrito por procurador do Município – entendimento esse que, inclusive em razão do princípio da segurança jurídica das decisões judiciais, deve ser aplicado também no caso vertente.

### **III.c.2. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.126.828/SP – redatora do acórdão Exma. ministra Cármen Lúcia (doc. 03)**

Trata-se de Agravo Regimental interposto pelos ora embargantes (Câmara Municipal de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo), em situação idêntica à ora em apreço, julgado pela **Segunda Turma** dessa Suprema Corte, em 04 de fevereiro p.p., por meio do v. acórdão assim ementado:

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONSTITUCIONAL. PROCURADOR DISPÕE DE LEGITIMIDADE PARA INTERPOR RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONTRA ACÓRDÃO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA PROFERIDO EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM DEFESA DE LEI OU ATO NORMATIVO ESTADUAL OU MUNICIPAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA REGULAR TRAMITAÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.**

Nessa matéria, ao contrário do voto do Exmo. ministro relator original, dr. Edson Fachin – que restou vencido –, bem esclareceu a Exma. ministra redatora do v. acórdão, dra. Cármen Lúcia:

Eu destaquei, ministro, porque nós também decidimos isso no Plenário, foi até em um caso envolvendo o município de Belo Horizonte – enfim, há muitos outros casos, no qual o entendimento era o de que, para propor ação direta de inconstitucionalidade, a assinatura é dos legitimados no art. 103 ou, no caso, nas Constituições Estaduais. Porém, no momento do recurso, o advogado recorria, até poque a matéria – ainda mais em recurso extraordinário – era só jurídica. O presidente da Câmara e o governador não têm o conhecimento para isso.

Decidimos isso no Plenário, e tinha ficado assentado lá exatamente que recursos em ação direta de inconstitucionalidade seriam assinados, poderiam até vir assinados pelo legitimado e mais o procurador, mas era essencial a presença do advogado, pelo direito desse de exercer a advocacia no sentido recursal.

Então, aqui, parece-me haver uma divergência entre o que temos decidido no Plenário virtual, na grande maioria das vezes, do que consigo apurar, e o voto Vossa Excelência – Vossa Excelência negou seguimento em razão da ilegitimidade do procurador.

[...]

E me parece que tinha ficado assentado, até onde mantenho a posição votada lá, e prevalecido o sentido de que, para ajuizar ação direta, realmente o legitimado deve ser aquele do 103 ou o que a Constituição Estadual tenha previsto. No momento do recurso, em embargos ou agravo, nos Estados, quem recorre é o advogado, nunca é a parte. E havíamos assentado isso no Plenário.

Portanto, essa decisão de Vossa Excelência destoaria, na minha compreensão, do assentado no Plenário.

Essa é a razão do destaque.

[...].

Imagina um governador que seja engenheiro propor embargos declaratórios de uma decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade [...].

Patente, de igual modo, a dissonância do teor do julgado no julgamento acima transcrito – reiterando-se que tal recurso foi interposto pelo ora embargantes – face ao v. acórdão ora Embargado, observando-se, novamente, que o controle concentrado de constitucionalidade, em ambas as hipóteses, **não** foi deflagrado pela Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, atuando os procuradores da Câmara Municipal de São Paulo, e de seu presidente, na **defesa de constitucionalidade da norma municipal tida como inconstitucional pelo Tribunal de Justiça local**.

Outrossim, com o fito de impugnar tal acórdão, o Exmo. Procurador Geral de Justiça de São Paulo (requerente da ADIn) interpôs Embargos de Divergência (doc. 04), o qual restou inadmitido pela Exma. ministra relatora, dra. Cármen Lúcia, através de decisão monocrática assim ementada, datada de 19 de maio de 2020 (Doc. 05):

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIVERGÊNCIA INEXISTENTE. ART. 332 DO REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NÃO ADMITIDOS. (grifo nosso).

E nos fundamentos de tal decisão apontou-se:

Embora o paradigma de dissídio jurisprudencial apresentado seja em sentido contrário ao do acórdão embargado, não se há cogitar de comprovação da divergência, pois a decisão embargada está firmada no sentido de que decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Nos termos do disposto no art. 332 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, “não cabem embargos se a jurisprudência do Plenário o de ambas as Turmas estiver firmada no sentido da decisão embargada” [...]

Resta demonstrado, portanto, o dissídio jurisprudencial entre o v. acórdão embargado, prolatado pela Primeira Turma, e o v. acórdão, exarado pela C. Segunda Turma dessa Suprema Corte.

#### **IV. DECISÕES MONOCRÁTICAS**

A despeito de decisões monocráticas não serem hábeis à demonstração de divergência para fins do presente recurso – sendo certo, contudo, que os v. acórdãos paradigmas acima indicados já cumprem tal desiderato (docs. 02 e 03) – apenas para fins de demonstrar que a exegese adotada nos paradigmas restou pacificada nessa Suprema Corte, cabe indicar duas decisões monocráticas proferidas em matérias idênticas, em Recursos Extraordinários interpostos pelo ora embargantes:

a) Em razão de Agravo Interno interposto pelos ora Embargantes, nos autos do RE 1.031.986, o Exmo. ministro relator, dr. **Gilmar Mendes**, reconsiderou a decisão agravada de idêntico teor à ora impugnada (DJE nº 96 de 16/05/2018), aduzindo que “após detida análise dos autos, verifico que assiste razão aos agravantes, motivo pelo qual reconsidero a decisão agravada apenas no tocante à ilegitimidade dos recorrentes e passo à análise do mérito do recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal de São Paulo e pelo seu presidente” (doc. 06);

b) Também nos autos do Ag. REg. nos Emb.Div. no Ag.Reg. no RE 814.215-SP, o Exmo. ministro relator, dr. **Ricardo Lewandowski**, reconsiderou a decisão que não havia conhecido o Recurso Extraordinário interposto pelos ora Embargantes, também em razão da questão da assinatura por procurador, e não pelo presidente da Câmara Municipal de São Paulo, ocasião em que invocou que **houve “evolução da jurisprudência” dessa Suprema Corte a respeito do tema, invocando, para tanto, o RE 1.126.828-AgR/SP (DJe nº 135 de 29/05/2020).**

Patente, portanto, que o v. acórdão embargado destoa da jurisprudência aplicada pelo Plenário dessa Supremo Corte, merecendo integral reforma.

## V. DO PEDIDO

Demonstrada a divergência atual entre o teor da decisão constante do v. acórdão embargado e dos v. acórdãos exarados nos paradigmas indicados (**Plenário desse STF, nos autos do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 839.950-RS – relator ministro Luiz Fux – DJe 02/04/2020 e Segunda Turma desse E. Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.126.828-SP-AgR – Relatora para o acórdão ministra Cármen Lúcia – DJe 21/02/2020**), sem olvidar a existência de diversos outros precedentes no mesmo sentido dos paradigmas indicados, requer sejam conhecidos e providos os presentes Embargos de Divergência, a fim de se conhecer o Recurso Extraordinário interposto pelos ora Embargantes, subscrito por seus procuradores, ratificado no Agravo Interno interposto, bem como na presente oportunidade.

De se apontar a imprescindibilidade de decisão em tal sentido, tendente à **preservação da Segurança Jurídica, da uniformização de jurisprudência e do prévio conhecimento das regras recursais aplicadas por essa C. Corte**, evitando-se “decisões surpresas” e aplicação de jurisprudência defensiva, como bem apontado pelo Exmo. ministro Luiz Fux ao relatar o Recurso Extraordinário nº 839.950/RS, ora indicado como paradigma (doc. 02).

Termos em que,  
Pedem deferimento.

São Paulo, 20 de julho de 2020.

Eduardo Tuma  
Presidente da Câmara Municipal de São Paulo  
Milton Leite  
1º Vice-Presidente da Municipal de São Paulo  
Celso Jatene  
2ª Vice-Presidente da Câmara Municipal de São Paulo  
Alessandro Guedes  
1º Secretário da Câmara Municipal de São Paulo  
Souza Santos  
2º Secretário da Câmara Municipal de São Paulo  
Andréa Rascovski Ickowicz  
Procuradora Legislativa CMSP  
OAB/SP 130.317 - RF 11.075  
Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe CMSP  
OAB/SP nº 106.017 - RF 11.043

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Em **3 de maio de 2021**, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (julgamento virtual), por **unanimidade de votos, deu provimento aos Embargos de Divergência**, conhecendo o recurso extraordinário que se pretendia dar processamento por meio de acórdão assim ementado:

Embargos de divergência no agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. 3. Recurso Extraordinário em representação de inconstitucionalidade estadual. Legitimidade do Procurador da Câmara Municipal. Subscrição ou ratificação pelo Chefe do Poder Legislativo na peça recursal. Desnecessidade. Formalismo excessivo. Precedentes do Plenário. 4. Embargos de divergência providos para conhecer o recurso extraordinário, devolvendo a análise do mérito à relatora, ministra Rosa Weber.

# INFORMAÇÕES PRESTADAS EM MANDADO DE SEGURANÇA

**Temas:** 1) Decadência. Súmula 430 STF. 2) Não cabimento de Mandado de Segurança. Dilação probatória.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA 5ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO

## Mandado de Segurança

Autos nº 1012234-37.2020.8.26.0053

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, vereador Eduardo Tuma, Supervisora de Liquidação de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo e Câmara Municipal de São Paulo, assistidos e representada por suas procuradoras (Docs. 01 e 02), nos autos do **Mandado de Segurança** acima indicado, impetrado por **Orbenk Administração e Serviços LTDA.**, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, em atenção aos mandados de fls. 2628 e 2629, apresentar **informações** substanciadas nas razões de fato e de direito que passa a aduzir.

## I. SÍNTESE

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pela empresa **Orbenk Administração e Serviços LTDA.** pretendendo, de forma genérica,

“a concessão da segurança para determinar **a anulação do processo administrativo e das penalidades dele decorrente**, visto que o processo é eivado de vícios que afrontam o devido processo legal e os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade”. Ainda, em **pleito alternativo**, pretende a anulação da multa imposta no montante de R\$ 130.518,52, “eis que, aplicada antes de encerrado o devido processo legal, onerando demasiadamente a impetrante, assim como por ter sido aplicada cumulativamente pelo mesmo fato gerador”, além de “sucessivamente, sejam aplicadas as medidas que Vossa Excelência julgar necessárias, para anular as ilegalidades praticadas no bojo do processo administrativo” (fl. 17).

Com o intuito de fundamentar a pretensão, invoca a Impetrante que:

1) firmou com a Edilidade Paulistana o Termo de Contrato nº 99/2018, de 26 de outubro de 2018, para fins de prestação de serviços de copeiragem;

2) No dia 24 de junho de 2019 A impetrante foi oficiada sobre a aplicação da penalidade de multa no montante de R\$ 244.218,52, em decorrências de supostos

descumprimentos contratuais nos meses de **novembro e dezembro de 2018**, bem como em **janeiro, fevereiro e março/2019**, ocasião em que, inclusive, lhe foi imposta a multa de R\$ 130.518,52, por inexecução parcial;

3) As penalidades teriam sido fundamentadas de forma genérica, sendo que a Câmara Municipal de São Paulo teria revisto apenas o item da multa relativo à ausência de relógio ou livro de ponto;

4) A autuação imposta pela contratante teria sido demasiada, vez que a aplicação de penalidade por inexecução contratual teria sido superior ao valor mensal do contrato, além de ser aplicada cumulativamente com outras penalidades;

5) As glosas nas faturas de serviços, decorrentes de retenções de penalidades, indicadas no ofício nº 39/2019-SGA.24, teriam sido aplicadas anteriormente à finalização do devido processo administrativo;

6) As faltas contratuais cometidas pela impetrante não teriam ensejado prejuízo para a Administração Pública, do que decorreria que as multas impostas não observariam os princípios da razoabilidade e proporcionalidade;

7) Não teriam sido observados os princípios do contraditório e ampla defesa, eis que os descontos integrais das multas em duas faturas de serviços teriam sido realizados de forma sumária;

8) as penalidades aplicadas seriam excessivas e desproporcionais.

De plano, por meio do r. despacho de fl. 2.619 esse I. Juízo vislumbrou a **ocorrência de decadência**, determinando que o impetrante se manifestasse a respeito. Nesse passo, após petição apresentada (fls. 2.621/2.624), determinou esse I. Juízo da tramitação do feito (fls. 2.625/2.626).

E conforme restará demonstrado, a presente demanda não poderá ser conhecida. E ainda que afastados os fundamentos de não conhecimento da demanda, inexistente direito líquido e certo a ser garantindo, o que, em qualquer das hipóteses, desagravará na denegação da segurança (artigo 6º, §5º da Lei do nº 12.016/2009). Vejamos.

## **II. PRELIMINARMENTE**

### **a. Da incompetência absoluta desse I. Juízo (artigos 62 do CPC e 74, inciso III da Constituição do Estado de São Paulo)**

Na presente demanda, figura como autoridade coatora, além da sra. Supervisora de Liquidação de Despesas Câmara Municipal de São Paulo, o presidente da Câmara Municipal de São Paulo.

Em hipóteses dessa espécie, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 74, inciso III, outorga competência originária ao Tribunal de Justiça de São Paulo para processar e julgar, dentre outros, os mandados de segurança impetrados

contra atos praticados pelo presidente da Câmara Municipal de São Paulo. E no âmbito do E. Tribunal de Justiça de São Paulo especifica-se que a competência para julgamento é do respectivo **órgão especial** (artigo 13, inciso I, “a” do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo).

Corroborando tal competência diversos Mandados de Segurança julgados pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, tendo por autoridade coatora a Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, representada por seu presidente: autos nº 2238297-97.2019.8.26.0000, 2060475-58.2018.8.26.0000, 2008525-44.2017.8.26.0000, 2191336-35.2018.8.26.0000, 2218119-64.2018.8.26.0000, 2218106-65.2018.8.26.0000, 2238772-24.2017.8.26.0000, 2182272-35.2017.8.26.0000, entre outros.

Patenteada a **incompetência absoluta desse Juízo (artigos 62 do CPC e 74, inciso III da Constituição do Estado de São Paulo)**, deve ser ela **reconhecida (artigo 64, § 1º do CPC)**, remetendo-se os autos ao I. Juízo competente.

**b. Da impugnação ao valor da causa (artigos 6º, caput da Lei nº 12.016/2009, combinado com os artigos 292, inciso III e VII, e 319, inciso V do CPC)**

Nos termos do artigo 6º, caput da Lei nº 12.016/2009, a petição inicial do Mandado de Segurança deverá “preencher os requisitos estabelecidos pela lei processual”. E, em consonância à lei processual civil, a petição inicial deverá indicar o valor da causa (artigo 319, inciso V do CPC), que será “na ação que tiver por objeto a existência, a validade, o cumprimento, a modificação, a resolução, a rescisão o a rescisão de ato jurídico, o valor do ato ou de sua parte controvertida”, observando-se que “na ação em que os pedidos são alternativos, o de maior valor” (artigo 292, incisos II e VII do CPC).

Ora, tendo em conta que por meio do presente *mandamus*, pretende a impetrante anular as penalidades impostas pela Edilidade Paulistana nos autos do Processo Administrativo nº 84/2018 (fl. 17), o que significa tornar inexigível as respectivas multas – no mínimo no valor de R\$ 244.218,52 (cf. fl. 02), vez que não específica, de forma exata, quais das várias penalidades que são objeto de impugnação – certo é que esse deverá ser, no mínimo, o valor a ser dado à causa (R\$ 244.218,52, cf. fl. 02), não subsistindo a alegação constante da exordial no sentido de que eventual concessão da segurança não lhe trará proveito econômico (fl. 17). Aliás, ratifica tal conclusão o pedido alternativo formulado no sentido de requerer, “alternativamente, a concessão da segurança para determinar a anulação da multa na importância de R\$ 130.518,52 [...]” (fl. 17).

Tal matéria é pacificada no âmbito do E. Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. VALOR DA CAUSA. CONTEÚDO ECONÔMICO DA DEMANDA.

1. Se o *writ* tem por objeto a tutela de direito líquido e certo que possui expressão financeira imediata e quantificável, deve o valor dado à causa refletir o exato proveito econômico perseguido. (RESP 436.203/RJ, 3ª Turma, min. Nancy Andrichi, 17.02.2003).

2. Recurso especial a que se nega provimento. (STJ, Primeira Turma, Recurso Especial nº 743.595-SP, relator ministro Teori Albino Zavascki, j. 14.06.2005, v.u. – grifos nossos).

RECURSO FUNDADO NO CPC/73. TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA. NECESSÁRIA CORRESPONDÊNCIA AO BENEFÍCIO ECONÔMICO PRETENDIDO. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO QUANTO AO PROVEITO ECONÔMICO DECORRENTE DO DEFERIMENTO DO PLEITO. INCIDÊNCIA DO ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência desta Corte Superior é firme no sentido de que o valor da causa deve corresponder ao seu conteúdo econômico, considerado como tal o valor do benefício econômico que o autor pretende obter como demanda, inclusive em sede do mandado de segurança. Nesse sentido: MS 13.186/DF, rel. ministro Moura Ribeiro, Terceira Seção, julgado em 13/11/2013, DJe 20/11/2013; Ag. Rg. no Resp 572.264/SC, rel. ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 19/08/2004, DJ 27/09/2004, p. 236; Resp 436.203/RJ, rel. ministra Nancy Andrichi, Terceira Turma, julgado em 10/12/2002, DJ 17/02/2003, p. 273.

2. Ademais, no caso, o Tribunal de origem consignou que seria possível aferir o valor da causa com base no valor dos créditos tributários que os impetrantes pretendem compensar, o que retrataria o proveito econômico decorrente do reconhecimento do seu pleito.

3. Assim, para se chegar à conclusão pretendida pelos ora agravantes seria essencial o revolvimento dos fatos e das provas dos autos, o que é vedado nesta instância superior, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ, Primeira Turma, Ag. Rg. no agravo em Recurso Especial nº 475.339-MG, relator ministro Sérgio Kukina, j. 15.09.2016, v.u. – grifos nossos).

Assim, deverá ser determinada a alteração do valor da causa, com o consequente recolhimento das custas correspondentes (artigo 292, § 3º do CPC).

**c. Da inépcia da petição inicial por ausência de formulação de pedido certo e determinado, impossibilitando o direito de ampla defesa (artigos 6º, caput da Lei nº 12.016/2009, 319, inciso IV, 324 e 330, inciso I, § 1º, inciso II do CPC e artigo 5º, incisos LIV e LV da CF)**

A petição inicial indica que a Câmara Municipal de São Paulo teria imposto à impetrante diversas penalidades, inclusive a multa no valor de R\$ 130.518,52. E a formulação do pedido se deu nos seguintes moldes (fl. 17), *in verbis*:

Diante do exposto, requer-se:

- a) A concessão da segurança para determinar **a anulação do processo administrativo e das penalidades dele decorrente**, visto que o processo é eivado de vícios que afrontam o devido processo legal e os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade;
- b) **Alternativamente, a concessão da segurança para determinar a anulação da multa na importância de R\$ 130.518,52 (cento e trinta mil, quinhentos e dezoito reais e cinquenta e dois centavos)**, eis que, aplicada antes de encerrado o devido processo legal, onerando demasiadamente a impetrante, assim como por ter sido aplicada cumulativamente pelo mesmo fato gerador;
- c) Sucessivamente, sejam aplicadas as medidas que Vossa Excelência julgar necessárias para anular as ilegalidades praticadas no bojo do processo administrativo.

Da simples leitura dos pedidos acima transcritos depreende-se a generalidade respectiva, em patente afronta aos **artigos 6º, caput da Lei nº 12.016/2009, 319, inciso IV, 324 e 330, inciso I, § 1º, inciso II do CPC e artigo 5º, incisos LIV e LV da CF**.

Com efeito, no pedido principal, a impetrante não especifica o processo administrativo – nem ao menos seu número – que pretende que seja anulado, e muito menos as penalidades que, de igual modo, pretende anulação.

No pedido alternativo se limita a pleitear a anulação da multa na “importância de R\$ 130.518,52”, sem indicar a decisão administrativa de imposição ou o respectivo processo administrativo.

E o pedido sucessivo é ainda mais genérico e indeterminado, **deixando ao alvedrio do julgador a aplicação das “medidas que julgar necessárias**, para a anular as ilegalidades praticadas no bojo do processo administrativo” – processo administrativo esse também não especificado.

A generalidade dos pedidos gera incontestável prejuízo ao devido processo legal e ao princípio da ampla defesa, previstos como direitos fundamentais na Carta Magna (artigo 5º, incisos LIV e LV CF).

Desse modo, requer seja reconhecida a inépcia da petição inicial, face à generalidade dos pedidos formulados, o que, inclusive, afasta o devido processo legal e a

ampla defesa (artigos 6º, caput da Lei nº 12.016/2009, 319, inciso IV, 324 e 330, inciso I, § 1º, inciso II do CPC e artigo 5º, incisos LIV e LV da CF), com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito (artigo 485, inciso I do CPC).

**d. Da ilegitimidade da sra. Supervisora de Liquidação de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo para figurar como autoridade coatora**

Como indicado, pretende a impetrante a concessão da segurança para fins de reconhecimento de nulidade de processo administrativo que não especifica, bem como das penalidades que lhe foram impostas, em especial daquela no valor de R\$ 130.518,52 (fl. 17).

Todavia, certo é que a sra. Supervisora de Liquidação de Despesas da Edilidade Paulistana não possui poder para gerir processos administrativos e, muito menos, impor penalidades a qualquer empresa contratada ou analisar recursos administrativos interpostos, cabendo tais atos à Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, nos termos do artigo 13, inciso II, “a” do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo ([www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br)).

a supervisora de liquidação de despesas da Câmara Municipal de São Paulo, relativamente ao caso vertente, se limitou a cumprir suas atribuições, nos exatos limites do quanto previsto no termo de contrato nº 99/2018, firmado entre a Câmara Municipal de São Paulo – representada pela respectiva Mesa (artigo 15 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo) – e a empresa impetrante (doc. 03), no bojo do Processo Administrativo nº 84/2018.

Nesse sentido, previu a cláusula quarta do ajuste, item 4.1.1 (doc. 03) que “qualquer irregularidade na prestação dos serviços, como falta, atraso ou saída antecipada será devidamente descontada no pagamento imediatamente seguinte à sua ocorrência, com base no valor da hora por posto de trabalho, sem prejuízo da aplicação de multa e demais penalidades contratuais.”. Ainda, a cláusula sexta, itens 6.6 e 6.7, assim previram (doc. 03):

6.6. As multas decorrentes de descumprimento contratual serão descontadas do crédito da **contratada**, relativo aos serviços prestados no período subsequente ao da ocorrência se outra forma de ressarcimento não for definida pela **contratante**.

6.7. No término do contrato o pagamento será efetuado somente após a verificação de pendências.

Nesse passo, como restará amplamente demonstrado por ocasião das informações de mérito, a competência da sra. Supervisora de Liquidação de Despesas se

limitou ao prévio levantamento de informações relativas ao cumprimento do contrato (**prestação de serviços de copeiragem, nos termos do Anexo I do respectivo contrato, doc. 03**) para fins de correta quitação do valor devido como contrapartida aos serviços prestados pela impetrante, não tendo qualquer atribuição/competência para impor ou revogar penalidades impostas.

Aliás, referida servidora nem ao menos figurava como fiscal do ajuste, sendo tal mister desempenhado pela Equipe de Gestão de Serviços II – copa e limpeza (SGA.35) e pela Equipe de Benefícios (SGA.13), em consonância à cláusula quinta do contrato (doc. 03).

Assim, depreende-se que tal servidora, também ora informante, não possui legitimidade para figurar como autoridade coatora no presente *mandamus*, haja vista que, de fato, não impôs qualquer penalidade administrativa à impetrante, ora objeto de impugnação, não podendo caracterizá-la como “autoridade coatora”, nos moldes da previsão inserta no artigo 6º, § 3º da Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009).

Aliás, como bem apontado no clássico *Mandado de Segurança e ações constitucionais*:<sup>1</sup>

Incabível é a segurança contra autoridade que não disponha de competência para corrigir a ilegalidade impugnada. A impetração deverá ser sempre dirigida contra a autoridade que tenha poderes e meios para praticar o ato ordenado pelo Judiciário [...].

Requer, portanto, a exclusão da sra. Supervisora de Liquidação de Despesas como autoridade coatora, em consonância aos artigos 13, inciso II, “a” e 15 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo e artigo 6º, § 3º da Lei nº 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança).

#### **e. Da decadência (artigo 23 da Lei nº 12.016/2009)**

Ao contrário do que pretendeu esclarecer a impetrante por meio da petição de fls. 2621/2624, e **partindo-se do pressuposto de que a demandante impugna, especificamente, a penalidade de R\$ 244.218,52 (fl. 02)** – sem olvidar a generalidade do pedido, conforme item II.c. acima, inclusive porque foi imposta à impetrante a penalidade de rescisão do ajuste decorrente da reiteração de descumprimento de contratual – é inofismável a ocorrência de **decadência**, nos termos do artigo 23 da Lei nº 12.016/2009, como havia reconhecido esse I. Juízo por meio do r. despacho de fl. 2.619.

---

1. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 73.

Com efeito, a primeira decisão da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, que ensejou a aplicação de tal penalidade (Decisão de Mesa nº 4251/2019), foi imposta em **17/06/2019**, com publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, de 20/06/2019 (doc. 04, fls. 2066-2068 do Processo Administrativo nº 84/2018). Acerca de tal decisão, a impetrante foi oficiada (ofício nº 39/2019, doc. 04).

Com o intuito de impugnar tal decisão a impetrante interpôs Recurso Administrativo (doc. 04, fls. 2746/2762 do PA nº 84/2018), inclusive com pedido de devolução de prazo deferido, do que decorreu a apresentação de novo Recurso Administrativo (doc. 04, fls. 2780/2799 do PA nº 84/2018).

Após manifestação do setor responsável pela fiscalização do contrato (doc. 04, fls. 2813/2.815 do PA nº 84/2018), o recurso foi encaminhado à Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo, para fins de análise, o que redundou em pedido de esclarecimentos em relação ao modo de controle de frequência dos funcionários contratados (doc. 04, fl. 2.817 do PA nº 84/2018), prontamente esclarecido (doc. 04, fl. 2.818/2018 do PA nº 84/2018). Com a nova informação, a Procuradoria da Câmara Municipal exarou o parecer nº 128/2019 (doc. 04, fls. 2820/2821, verso do PA nº 84/2018), opinando no sentido de provimento parcial do recurso da impetrante com o fito de anular as penalidades de ausência de relógio de pontos em todos os meses em que foi aplicada, “devendo ser mantidas as demais penalidades nos termos dos fundamentos em que se estribam”.

Por meio da **Decisão de Mesa nº 4331/2019 (doc. 04, fl. 2824 do PA nº 84/2018)**, exarada em **02/09/2019**, restou julgado o recurso administrativo nos seguintes termos:

Tendo em vista as informações dos presentes autos, em especial o parecer da Procuradoria Legislativa SCL n. 128/2019, a **Mesa decide**:

**1 – Acolher**, em parte, o recurso apresentado pela empresa Orbenk Administração e Serviços LTDA., CNPJ nº 79.283.065/0001-41, mantendo todas as penalidades de multa sugeridas pela Unidade Gestora referentes às ocorrências apontadas nos meses **de novembro e dezembro de 2018 e de janeiro, fevereiro e março de 2019, inclusive a multa por inexecução parcial do ajuste**, relevando-se as multas referentes ao descumprimento do item 5.1.alínea “d” do Anexo I – fornecimento de relógio ou livro de ponto – prevista no item 07 da Tabela 2 do subitem 9.1.2 da Cláusula Nona do TC nº 98/18;

**2 – Negar provimento** ao recurso apresentado pela empresa Orbenk Administração e Serviços LTDA, CNPJ nº 79.283.065/0001-41, mantendo a penalidade de multa sugerida pela Unidade Gestora referente às ocorrências apontadas no mês de abril/2019.

Tal decisão foi **publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 04/09/2019** (doc. 04, fl. 2825 do PA nº 84/2018), além da impetrante ter sido

notificada de tal decisão por meio do ofício nº 62/2019 – SGA.24 (doc. 04, fl. 2826 do PA nº 84/2018) na mesma data.

E em razão de verificação de erro material na decisão acima transcrita, **procedeu-se à retificação da decisão da Mesa nº 4331/2019**, com o fito de **deixar de aplicar a multa referente ao fornecimento de relógio ou livro de ponto também no mês de abril/2019**. Referida decisão (**Decisão de Mesa nº 4358/2019**) foi exarada em 08/10/2019 e **publicada no Diário Oficial da Cidade de 09/10/2019** (cf. vol 14 do PA nº 84/2018, fls. 2829/2830, doc. 05). Aliás, a **impetrante foi comunicada de tal decisão por meio do ofício nº 83/2019 – SGA.24, em 09/10/2019** (doc. 05, fls. 2831/2832 do PA nº 84/2018).

Desse modo, a **partir de tal data**, qual seja, **09/10/2019**, iniciou-se o prazo decadencial para fins de impugnação da decisão de Mesa, que fixou a multa inicial no valor total de **R\$ 244.218,52**, incluindo, por inexecução parcial, no montante de **R\$ 130.518,52**.

Nesse passo, tendo em conta que a **impetração em apreço se deu em 06/03/2020 (fls. 01/18)**, patente a ocorrência do prazo decadencial para fins de impugnação de referida decisão administrativa via mandado de segurança (artigo 23 da Lei nº 12.016/2009), sendo, de rigor o indeferimento da petição inicial (artigo 10, caput Lei nº 12.016/2009), com a consequente denegação da ordem.

E, nem se alegue que o Recurso/Petição Constitucional, posteriormente interposto pela impetrante, ainda na via administrativa, ensejaria a prorrogação de tal prazo (doc. 06, vol 15 do PA nº 84/2018, fls. 2834/2841). Com efeito, tal pedido não tem previsão legal, não ensejando a suspensão de prazo para fins de impetração de mandado de segurança, constituindo verdadeiro pedido de reconsideração, dirigido, inclusive, para a mesma autoridade que decidiu o Recurso Administrativo. Tanto assim que ao analisar tal pleito apontou a Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo, por meio do Parecer SCL nº 227/2019 (doc. 06, fls. 2848/2849 do PA nº 84/2018):

De início, **cabe salientar que a matéria suscitada fora objeto de competente processo administrativo, onde se observou devidamente o disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal**, segundo o qual “aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.” A apreciação da nova manifestação, dessa forma, se faz com fundamento em outro direito constitucional, o consubstanciado no art. 5º, XXXIV, “a”, que assegura a todos “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. (grifo nosso)

Nessa senda, a Mesa da Câmara Municipal de São Paulo indeferiu o **pedido de revisão** de penalidades de multa por inexecução parcial e, ainda, de rescisão do ajuste (doc. 06, fl. 2852)

Sobre essa matéria, prescreve a **Súmula 430 do Supremo Tribunal Federal** que “pedido de reconsideração na via administrativa não interrompe o prazo para o mandado de segurança”.

Assim, pacífica a jurisprudência, inclusive do E. Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO COMISSIVO. RECURSO ADMINISTRATIVO. EFEITO SUSPENSIVO. AUSÊNCIA. DECADÊNCIA. OCORRÊNCIA.

1. Consoante o entendimento do STJ, o **termo inicial do prazo decadencial para impetração de mandado de segurança contra aplicação de penalidade disciplinar é a data da publicação do ato no Diário Oficial, oportunidade em que se torna apto a gerar efeitos lesivos à esfera jurídica do interessado.** Precedentes.

2. O **pedido de reconsideração ou o recurso administrativo desprovidos de efeito suspensivo não suspendem o prazo para a impetração. Inteligência da Súmula 430 do STF.**

3. Agravo interno desprovido. (STJ – Agravo Interno no RMS nº 61141/SP, Primeira Turma, relator ministro Gurgel de Faria, DJe 05/08/2020, v.u. – grifo nosso).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECADÊNCIA DO DIREITO À IMPETRAÇÃO. ACÓRDÃO PROFERIDO EM HARMONIA COM OS PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Não há erro de aplicação do direito se os fundamentos do acórdão recorrido são harmônicos com a jurisprudência das Cortes Superiores, como ocorreu no caso dos autos.

2. Na hipótese, segundo entendeu a Corte de origem, “operou-se, à evidência, a decadência da pretensão mandamental, na medida em que o prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência inequívoca da decisão que, consoante o artigo 23 da Lei nº 12.016/2009, teve seu termo *a quo* em 7 de janeiro de 2011, e não, como equivocadamente pretendeu o impetrante, da data da denegação do pedido de revisão administrativa ofertado ao Excelentíssimo Governo de São Paulo, em 24 de outubro de 2017.

E acrescentou:

Observe-se que os pedidos de revisão do processo administrativo formulados primeiro ao Comandante Geral da Polícia Militar e, ao depois, ao Governador do Estado de São Paulo, não interrompem o prazo decadencial de que trata o antefalado artigo, o que se extrai da Súmula nº 430 do Supremo Tribunal Federal.

3. Em dezenas de recursos fundados em hipóteses semelhantes, nos quais

são articuladas as mesmas teses (não ocorrência da decadência e não incidência da Súmula 430/STF), calcadas em base fáticas análogas (pedido de reconsideração, extemporâneo e/ou incabível, para rever exclusão de ex-militares em processos administrativos há muito encerrados), esta Corte tem reiteradamente confirmado os acórdãos estaduais que pronunciaram a decadência do direito à impetração. Precedentes.

4. Agravo interno conhecido e não provido. (STJ – Agravo Interno no RMS nº 58750/SP, Primeira Turma, relator ministro Sérgio Kukina, DJe 01/04/2019, v.u. – grifo nosso).

No mesmo sentido: STJ – MS nº 24875/DF, Primeira Seção, relator ministro Herman Benjamin, DJe 07/05/2020, v.u.

Aguarda, portanto, o **reconhecimento da ocorrência da decadência**, com o conseqüente indeferimento da petição inicial e denegação da ordem (artigos 10, caput e 23 da Lei nº 12.016/2009, Súmula 430 do STF).

**f. Do não cabimento de Mandado de Segurança – necessidade de dilação probatória (artigo 5º, inciso LXIX da CF e artigo 1º, caput da Lei nº 12.016/2009)**

Da simples leitura da peça exordial depreende-se que, ainda que afastadas as demais preliminares, o pretense direito invocado pela impetrante – relembrando a ausência de pedido determinado e específico conforme item II.c, acima – jamais poderia ser qualificado como “líquido e certo”, como exigido pelos **artigos 5º, inciso LXIX da CF e artigo 1º, caput da Lei nº 12.016/2009**, sendo imprescindível dilação probatória para fins de se apurar **eventual ilegalidade do processo administrativo em que restaram impostas penalidades à impetrante, envolvendo, na maior parte dos casos, questões fáticas de má prestação do serviço contratado (Termo de Contrato nº 99/2018)**. Aliás, a quantidade de documentos que instruem a peça exordial (133 documentos!) já denota a ausência de direito líquido e certo.

Acerca dessa temática, preleciona o clássico *Mandado de Segurança e ações constitucionais*:<sup>2</sup>

Quando a lei alude a “**direito líquido e certo**”, está exigindo que esse direito se apresente com todos os requisitos para seu reconhecimento e exercício no momento da impetração. Em última análise, **direito líquido e certo é direito comprovado de plano**. Se depender de comprovação posterior não é líquido, nem certo, para fins de segurança. O conceito de “liquidez

2. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira, *op. cit.*, p. 37.

e certeza” adotado pelo legislador é impróprio – e mal expresso – alusivo à precisão e comprovação dos fatos e situações que ensejam o exercício desse direito.

**Por se exigir situações e fatos comprovados de plano é que não há instrução probatória no mandado de segurança...** (grifos nossos).

E o E. Tribunal de Justiça de São Paulo segue a mesma orientação:

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. SERVIÇO GERAL. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. REVERSÃO. Perícia oficial que constatou sua aptidão para o trabalho, com cessação da aposentadoria por invalidez. Pretensão de reingressar no cargo público municipal que exercia antes da aposentação. Hipótese prevista no art. 55 da Lei 552/93 (Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Rancharia). **Indícios de que o autor trabalhava durante o período da aposentadoria por invalidez. Ausente o direito líquido e certo à reversão, em razão de suspeita de fraude. Incabível dilação probatória nos estreitos limites do mandado de segurança.**

RECURSO DESPROVIDO. (TJSP – Apelação nº 1001891-94.2018.8.26.0491, 2ª Câmara de Direito Público, Desembargador Relator Alves Braga Junior, j. em 29/02/2020, v.u. – grifos nossos).

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. ATOS ADMINISTRATIVOS. REMOÇÃO. AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA. CARÊNCIA DA AÇÃO MANDAMENTAL. Indeferimento administrativo fundado na conveniência do serviço. Inexistência de certeza material. Prova documental informa maior necessidade de recursos humanos na unidade prisional de origem. Prevalência do interesse público. Ausência de prova cabal dos requisitos para autorizar a remoção do servidor. **O mandado de segurança não se apresenta como palco apropriado para a comprovação dos fatos alegados pelo impetrante sempre que houver a necessidade da dilação probatória. Os fatos alegados pelo impetrante exigem a abertura de instrução probatória, o que inibe o manejo da ação mandamental.** Reconhecimento da carência da ação mandamental, que não admite a instrução probatória. Sentença mantida.

Negado provimento ao recurso, com observação. (TJSP – Apelação nº 1060188-50.2018.8.26.0053, 8ª Câmara de Direito Público, Desembargador Relator José Maria Câmara Junior, j. em 28/02/2020, v.u. – grifos nossos).

Assim, também sob esse aspecto, aguarda a denegação da ordem (**artigo 5º, inciso LXIX da CF e artigo 1, caput, da Lei nº 12.016/2009**).

### III. DO MÉRITO

Ainda que superadas as preliminares indicadas, é insofismável a ausência de qualquer ilegalidade na fiscalização e imposição de glosas e penalidades decorrentes do contrato firmado com a empresa então contratada, ora impetrante (doc. 03).

Inicialmente, cumpre apontar que o Termo de Contrato firmado entre a Edilidade Paulista e a impetrante (TC nº 99/2018, doc. 03), no bojo do Processo Administrativo nº 84/2018, teve por objeto a prestação de serviços de copeiragem, em conformidade com as especificações técnicas previstas em seu Anexo I.

E nos termos da **cláusula quinta do ajuste (doc. 03)**, a **fiscalização da execução** do contrato ficaria a cargo do Legislativo Paulistano, por meio da Equipe de Gestão de Serviços – Copa e Limpeza (SGA.35) e da Equipe de Benefícios (SGA.12), sendo certo que sua **cláusula nona**, em total conformidade com a legislação aplicável, previu, de forma detalhada, as **possíveis penalidades a serem aplicáveis**. Nesse particular, importante apontar as seguintes previsões contratuais – e que a Impetrante parece, após a assinatura do ajuste, discordar:

1) **Multa de 10% (dez por cento) sobre o valor total do contrato, na hipótese de inexecução parcial ou qualquer outra irregularidade (cláusula 9.1.3);**

2) **A inexecução parcial do contrato poderia ser configurada, a critério da Unidade Gestora, entre outras, na ocorrência de pelo menos uma das situações descritas na cláusula 9.1.5;**

3) **As multas previstas na cláusula nona e as demais sanções legais são independentes e cumuláveis, podendo ser descontadas dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração (cláusulas 9.1.7 e 9.1.8);**

4) Na mesma senda, previu a **cláusula 6.6** que **“as multas decorrentes de descumprimento contratual serão descontadas do crédito da contratada, relativo aos serviços prestados no período subsequente ao da ocorrência se outra forma de ressarcimento não for definida pelo contratante”**, estabelecendo, ainda, que **“no término do contrato o pagamento será efetuado somente após a verificação de pendências.” (cláusula 6.7).**

Assim, da simples análise do Termo de Contrato nº 99/2018 (doc. 03), depreende-se que as alegadas “ilegalidades” invocadas na peça exordial foram previamente previstas no ajuste, e em total consonância com os termos da Lei nº 8.666/93 e Lei Municipal nº 13.278/02.

Na realidade, as **penalidades impostas – incluindo a rescisão do ajuste – se deram em decorrências das inúmeras falhas perpetradas pela própria impetrante desde o início da execução do contrato; falhas essas que restaram sobejamente configuradas e demonstradas nos autos do Processo Administrativo nº 84/2018, sendo incontestável a outorga de direito de defesa à então contratada/impetrante em todos os procedimentos que resultaram na imposição de penalidades.**

Vejamos.

No **quarto volume** dos autos do **Processo Administrativo nº 84/2018 (doc. 07)** constam os seguintes documentos relativamente às faltas/penalidades impostas e às defesas apresentadas, nos exatos termos das cláusulas contratuais acima indicadas:

- 1) No que tange aos serviços prestados no período de 06/11/2018 a 30/11/2018, ocorreram atrasos/saídas antecipadas sem compensação, ausência de pagamento de vale transporte e vale refeição aos sábados, ausência de apresentação de documentos (fls. 642/643 do PA nº 84/2018), com encaminhamento do respectivo ofício à então contratada acerca da possível aplicação de penalidades (fl. 645);
- 2) No período de 01/12/2018 a 31/12/2018 indicou-se as faltas cometidas, incluindo ausência de entrega de uniformes completos aos funcionários, ausência de comprovação de escritório de representação em São Paulo, dentre outros (fls. 648/649), com o encaminhamento de ofício à então contratada acerca da possível aplicação de penalidades (fls. 651/652);
- 3) Apresentação de defesas prévias pela então contratada/impetrante, relativamente aos ofícios indicados nos itens anteriores (ofícios 10/2019 e 12/2019 – SGA-24 - fls. 655/659).

No **sexto volume** dos autos do **Processo Administrativo nº 84/2018 (doc. 08)** constam os seguintes documentos, referentes às faltas/penalidades impostas e às defesas apresentadas, nos exatos termos das cláusulas contratuais acima indicadas:

- 1) Ratificação da unidade de fiscalização, relativamente às faltas contratuais cometidas nos meses de novembro e dezembro de 2018 (fl. 1.251 do PA nº 84/2018);
- 2) Memorando de SGA 13 nº 32/2019 relatando problemas na prestação de serviços na área do berçário, apontando “preocupação em relação ao atendimento no CEI uma vez que a previsão contratual não está garantindo a execução do serviço por parte da Orbenk e o atendimento no CEI poderá ficar prejudicado, tendo em vista que as auxiliares de cozinha não têm autorização contratual para preparar as 6 (seis) refeições diárias no CEI. Além disso, não temos alternativa para a execução do serviço, impossibilitando, inclusive, o cumprimento das normativas e dispositivos legais que regulamentam a nutrição e alimentação escolar”, requerendo, então, aplicação das penalidades contratualmente previstas (fls. 1254/1255).

No **sétimo volume** dos autos do **Processo Administrativo nº 84/2018 (doc. 09)** constam os seguintes documentos referentes às faltas/penalidades impostas e às defesas apresentadas, nos exatos termos das cláusulas contratuais acima indicadas, além de outros não especificados abaixo:

- 1) Troca de e-mails relativamente à ausência de envio de nova cozinheira para laborar junto ao berçário;
- 2) Ofício SGA nº 84/2019, de abril de 2019, determinando à contratada/impetrante a reposição imediata de cozinheira, além de outorgar o prazo de 5 (cinco) dias úteis para defesa prévia, em razão da eventual imposição de penalidade (fl. 1.268 do PA nº 84/2018);
- 3) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 45/2019 (fls. 1270/1270, verso do PA 84/2018) sobre a aplicação de possíveis penalidades em razão do descumprimento de cláusulas contratuais nos meses de novembro e dezembro de 2018 e março de 2019;
- 4) Manifestação da gestora do contrato relatando a reiteração de faltas cometidas pela então contratada/impetrante, no período de novembro de 2018 a março de 2019 (fls. 1272/1.276 do PA 84/2018);
- 5) Memorando de SGA 13 nº 32/2019 relatando problemas na prestação de serviços na área do berçário, apontando “preocupação em relação ao atendimento no CEI uma vez que a previsão contratual não está garantindo a execução do serviço por parte da Orbenk e o atendimento no CEI poderá ficar prejudicado, tendo em vista que as auxiliares de cozinha não têm autorização contratual para preparar as 6 (seis) refeições diárias no CEI. Além disso, não temos alternativa para a execução do serviço, impossibilitando, inclusive, o cumprimento das normativas e dispositivos legais que regulamentam a nutrição e alimentação escolar”, requerendo, então, aplicação das penalidades contratualmente previstas (fls. 1254/1255 do PA nº 84/2018);
- 6) Ofício à contratada nº 24/2019 sobre eventual penalidade de dezembro de 2018 (fls. 1279/1281 do PA nº 84/2018);
- 7) Defesa prévia apresentada pela contratada em relação à possível penalidade indicada no ofício nº 24/2019 (fls. 1.286/1291 do PA nº 84/2018);
- 8) Informação da gestora do contrato no sentido de que “temos um quadro de funcionários enxuto e compatível com as necessidades de cada copa, portanto qualquer falta que ocorra nos causa transtornos nas rotinas de trabalho” (fl. 1292 do PA nº 84/2018);
- 9) Defesa prévia da então contrata/Impetrante relativamente à reposição do posto de cozinheira (fls. 1294/1299 do PA nº 84/2018);
- 10) Esclarecimento da gestora do contrato, no que tange aos prejuízos causados em decorrência da ausência do envio de cozinheira pela empresa então contratada, ora impetrante, mantendo o pedido de aplicação de penalidade (fls. 1307/1309 do PA nº 84/2018);
- 11) Relato de faltas nos períodos de janeiro, fevereiro, março/2019, em especial o Memorando SGA.35 nº 09/2019, de 10 de abril de 2019, relatando a reiteração de faltas desde novembro de 2018, ou seja, desde o início da execução do contrato, ocasião em que inclusive solicitou-se a imposição de

penalidade de inexecução parcial do ajuste, além da rescisão do contrato (fls. 1351/1352, verso do PA nº 84/2018).

No **nono volume** dos autos do **Processo Administrativo nº 84/2018** consta defesa prévia apresentada pela então contratada/impetrante em razão de eventual imposição de penalidade de inexecução parcial (doc. 10).

No **décimo segundo volume** dos autos do **Processo Administrativo nº 84/2018 (doc. 11)** constam os seguintes documentos, relativamente a faltas/penalidades impostas, defesas apresentadas, nos exatos termos das cláusulas contratuais acima indicadas, além de outros não especificados abaixo:

- 1) Defesa prévia apresentada pela então contratada/Impetrante, com relação à possível penalidade de suspensão temporária de participar de licitação (fls. 2269/2284 do PA nº 84/2018);
- 2) Manifestação da gestora do contrato (fl. 2380 do PA nº 84/2018) opinando pelo afastamento de tal penalidade, mas pela manutenção das demais (rescisão contratual e multa);
- 3) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 115/2019 (fls. 2383/2385 do PA nº 84/2018) opinando pelo afastamento da penalidade de suspensão temporária de participar em licitação, mantendo-se, todavia, a rescisão do contrato;
- 4) **Decisão da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo nº 4299/2019**, aplicando multa relativa ao mês de maio de 2019, bem como a **penalidade de rescisão contratual**, afastando a penalidade de suspensão temporária de participar em licitação, decisão essa publicada no **DOC de 10/08/2019 (fls. 2400/2402 do PA nº 84/2018)**. Curioso apontar que **na peça exordial a Impetrante não fez qualquer menção à penalidade de rescisão contratual que lhe foi imposta.**

No **décimo quarto volume** dos autos do **Processo Administrativo nº 84/2018 (doc. 05)** constam os seguintes documentos, referentes às faltas/penalidades impostas e às defesas apresentadas, nos exatos termos das cláusulas contratuais acima indicadas, além de outros não especificados abaixo:

- 1) Ofício à então contratada/impetrante acerca da possível aplicação de penalidade em relação aos serviços prestados no mês de junho/2019, bem como a respectiva **defesa prévia** apresentada (fls. 2626/2629 do PA nº 84/2018);
- 2) Recurso Administrativo interposto pela impetrante em razão da aplicação de penalidade de multa e rescisão do contrato (fls. 2632/2645 do PA nº 84/2018);
- 3) Manifestação da gestora do ajuste em relação à defesa prévia e ao recurso

- administrativo apresentados (fl. 2652 do PA nº 84/2018);
- 4) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 159/2019, a respeito da defesa prévia e recurso apresentados (fls. 2654/2654 do PA nº 84/2018), opinando pelo provimento parcial do recurso com o fito de anular a penalidade concernente à ausência de relógio de ponto;
  - 5) Decisão da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo nº 4341/2019 acolhendo em parte o recurso administrativo apresentado (item ausência de relógio de ponto), aplicando penalidade relativa ao mês de junho de 2019 (fl. 2658 do PA nº 84/2018);
  - 6) Ofício à contratada decorrente de eventual aplicação de penalidade relativa ao mês de julho de 2019 (fls. 2662/2664 do PA nº 84/2018);
  - 7) Defesa prévia apresentada pela impetrante, em relação à possível aplicação de penalidade em razão dos serviços prestados no mês de julho/2019 (fls. 2674/2675, verso do PA nº 84/2018);
  - 8) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 179/2019 a respeito de eventual aplicação de penalidade do mês de julho de 2019 (fls. 2679/2680, verso);
  - 9) Ofício à então contratada (Ofício SGA nº 184/2019) acerca da imposição de eventual penalidade relativa ao mês de abril de 2019, bem como apresentação de defesa prévia respectiva (fls. 2686/2697 do PA nº 84/2018);
  - 10) Parecer da Procuradoria nº 102/2019, relativamente à possível imposição de penalidade relativa aos serviços prestados em abril de 2019 (fls. 2712/2712, verso), bem como Decisão de Mesa nº 4274/2019 impondo a penalidade de abril de 2019 (fl. 2715 do PA nº 84/2018);
  - 11) Recurso Administrativo, interposto pela então contratada/impetrante, tendente a impugnar a imposição da pena relativamente aos serviços prestados em abril/2019 (fls. 2720/2729 do PA nº 84/2018), com a consequente manifestação da gestora do ajuste (fl. 2745 do PA nº 84/2018);
  - 12) Recurso Administrativo apresentado pela contratada/impetrante em decorrência da imposição da multa no valor total de R\$ 244.218,52 (cf. ofício 39/2019 – fls. 2746/2762 do PA nº 84/2018) – decisão essa que, na peça exordial, a Impetrante invoca, mais especificamente, que não teria lhe sido outorgado direito de defesa;
  - 13) Conforme requerimento formulado no recurso administrativo indicado no item anterior, restou deferida a devolução de prazo recursal (fl. 2776 do PA nº 84/2018);
  - 14) Interposição de novo Recurso Administrativo por parte da Impetrante (fls. 2780/2799 do PA nº 84/2018), relativamente às penalidades impostas de novembro de 2018 a março de 2019;
  - 15) Manifestação por parte da gestora do contrato (fls. 2813/2815 do PA nº 84/2018);
  - 16) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 128/2019

(fls. 2820/2821, verso do PA nº 84/2018) opinando pelo provimento parcial do recurso para o fim de anular as penalidades relacionadas à ausência de livro de ponto;

17) Decisão da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo nº 4331/2019, acolhendo em parte o recurso da então contratada/impetrante, relevando-se a aplicação das multas referentes ao descumprimento de fornecimento de relógio ou livro de ponto, mantendo as demais penalidades, relativamente aos meses de novembro de 2018 a abril de 2019 (fls. 2824/2825 do PA nº 84/2018);

18) A decisão de Mesa indicada no item anterior foi retificada pela decisão de Mesa nº 4358/2019 para o fim de relevar a aplicação da penalidade relativa à falta de livro de ponto também para o mês de abril de 2019, além de aplicar a penalidade do mês de julho de 2019, decisão essa publicada no DOC de 09/10/2019 (fls. 2829/2830 do PA nº 84/2018). Ou seja, **a partir de tal data não seria possível a interposição de novo recurso com efeito suspensivo relativamente às multas impostas em tal decisão – ora questionadas no *mandamus* em apreço, sendo possível, então, a aplicação da cláusula contratual que possibilita o desconto da penalidade do crédito da contratada (cláusula 6.6 – doc. 03), sem olvidar, ainda, que, àquela ocasião, já havia sido imposta a penalidade de rescisão contratual (cf. Decisão da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo nº 4299/2019, DOC de 10/08/2019 – fls. 2400/2402 do PA nº 84/2018).**

No **décimo quinto volume** dos autos do **Processo Administrativo nº 84/2018 (doc. 06)** constam os seguintes documentos, referentes às faltas/penalidades impostas e às defesas apresentadas, nos exatos termos das cláusulas contratuais acima indicadas, além de outros não especificados abaixo:

1) “Petição Constitucional” apresentada pela então contratada/impetrante, pretendendo a revisão da decisão de Mesa nº 4331/2019 – já proferida em decorrência da interposição de recurso administrativo, retificada pela decisão de Mesa nº 4358/2019 (fls. 2834/2841 do PA nº 84/2018);

2) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 227/2019 a respeito da “petição constitucional” apresentada (fls. 2848/2849 do PA nº 84/2018);

3) Decisão de Mesa nº 4388/2019, que indeferiu a revisão das penalidades de multa por inexecução parcial e rescisão do ajuste, publicada no DOC de 07/11/2019 (fls. 2852/2854 do PA nº 84/2018);

4) Apenas após a impossibilidade de interposição de qualquer outro recurso administrativo e quando já rescindido o ajuste – inclusive com análise prévia da “petição constitucional” sem efeito suspensivo - solicitou-se a reversão de valor do crédito da Impetrante para fins de quitação da multa

- contratual imposta por meio da decisão de Mesa nº 4331/2019, retificada pela decisão de Mesa nº 4358/2019 (fls. 2857/2859 do PA nº 84/2018);
- 5) Defesa prévia apresentada pela então contratada/impetrante no que tange à eventual penalidade relativa ao mês de agosto de 2019 (fls. 2859/2865 do PA nº 84/2018);
- 6) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 244/2019 acerca da aplicação de penalidade relativa ao mês de agosto de 2019 (fls. 2880/2881 do PA nº 84/2018);
- 7) Defesa prévia apresentada pela então contratada/impetrante no que tange à eventual penalidade relativa ao mês de setembro de 2019 (fls. 2883/2889 do PA nº 84/2018);
- 8) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 246/2019 acerca da aplicação de penalidade relativa ao mês de setembro de 2019 (fls. 2901/2902 do PA nº 84/2018);
- 9) Recurso Administrativo interposto pela então contratada/impetrante no que tange a penalidade imposta no montante de R\$ 1.800,00 (fls. 2904/2911 do PA nº 84/2018);
- 10) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 247/2019 acerca do recurso administrativo interposto pela impetrante (fls. 2917/2918 do PA nº 84/2018);
- 11) Decisão de Mesa nº 4408/2019, que aplicou penalidades em razão de faltas cometidas nos meses de **agosto e setembro de 2019**, além de negar provimento ao recurso em relação a penalidades impostas em razão de serviços prestados no mês de julho de 2019 (fls. 2921/2923 do PA nº 84/2018);
- 12) Recurso Administrativo interposto pela então contratada/impetrante com o fito de impugnar a decisão de Mesa nº 4408/2019 (fls. 2931/2935 do PA nº 84/2018);
- 13) Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo nº 2/2020 acerca do recurso administrativo interposto pela impetrante relativamente às penalidades impostas em razão da prestação dos serviços nos meses de agosto e setembro de 2019 (fls. 2949/2950 do PA nº 84/2018);
- 14) Decisão de Mesa nº 4454/2020, que negou provimento ao recurso administrativo, mantendo as penalidades relativas à prestação dos serviços dos meses de agosto e setembro de 2019 (fl. 2953 do PA nº 84/2018).

Da documentação indicada e anexada às presentes informações, atrelada aos esclarecimentos acima indicados – inclusive às prescrições constantes do próprio ajuste firmado (doc. 03) – resta cristalina a ausência de qualquer ilegalidade na tramitação do Processo Administrativo nº 84/2018, sendo inconteste a aplicação do mais amplo direito de defesa outorgado à impetrante, anteriormente a qualquer efetiva imposição de penalidade.

#### IV. DO PEDIDO

Demonstrada a incompetência absoluta desse I. Juízo para conhecer da presente demanda, requer sejam os autos encaminhados ao C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça de São Paulo, em consonância ao artigo 74, inciso III da Constituição do Estado de São Paulo, bem como aos artigos 62 e 64, § 1º do CPC e 13, inciso I do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo (cf. item II.a.supra).

Na remota hipótese de se afastar a incompetência desse I. Juízo, ou sendo os autos remetidos ao E. Tribunal de Justiça de São Paulo, requer seja determinado que a impetrante altere o valor da causa, adequando-o aos ditames do artigo 6º, caput da Lei nº 12.016/2009, combinado com os artigos 292, incisos III, VII e 319, inciso V do Código de Processo Civil (cf. item II.b. supra).

Ainda, aguarda a denegação da segurança pretendida, como decorrência da inépcia da petição inicial, por indeterminação dos pedidos formulados (artigos 6º, caput da Lei nº 12.016/2009, combinado com os artigos 319, inciso IV, 324, 330, inciso I, § 1º, inciso II do CPC), o que inclusive impede o direito à ampla defesa (artigo 5º, inciso LV da CF) conforme demonstrado no item II.c.supra, e mesmo em razão da ocorrência de **decadência** (artigos 10, caput e 23 da Lei nº 12.016/2009 – item II.e.supra), além do não cabimento de Mandado de Segurança, por ser imprescindível a ocorrência de dilação probatória para fins de análise das alegações apresentadas na peça exordial, o que viola o artigo 5º, inciso LXIX da Carta Magna e o artigo 1º, caput da Lei nº 12.016/2009 (cf. item II.f. supra).

Ainda que afastadas tais preliminares, requer seja a sra. Supervisora de Liquidação de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo excluída da lide, na qualidade de autoridade coatora, nos termos do item II.d.supra (cf. artigo 6º, § 3º da Lei nº 12.016/2009).

E, ainda que analisado o mérito da pretensão, há que se reconhecer a denegação da segurança, por inexistir a prática de qualquer ilegalidade passível de reparação, haja vista a total conformidade do Processo Administrativo nº 84/2018 às normas aplicáveis, garantindo-se à impetrante, em sua maior amplitude, o direito de defesa prévio à imposição de qualquer penalidade contratual (cf. item III.supra).

São essas as informações, **solicitando expressa análise das disposições legais/constitucionais invocadas, inclusive para fins de prequestionamento.**

Termos em que, pedem deferimento.

São Paulo, 24 de setembro de 2020.

Eduardo Tuma  
Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Andréa Rascovski Ickowicz  
Procuradora Legislativa – CMSP  
OAB/SP n. 130.317 – RF 11.075

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa – Chefe  
OAB/SP nº 106.017 - RF 11.043

## **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Após a remessa dos autos ao juízo competente (Órgão Especial do TJSP), em 11 de agosto de 2021, o Órgão Especial do TJSP, por votação unânime, denegou a segurança por meio de acórdão assim ementado:

MANDADO DE SEGURANÇA – IMPETRAÇÃO EM FACE DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, OBJETIVANDO ANULAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE CULMINOU COM APLICAÇÃO DE MULTA À EMPRESA IMPETRANTE POR INADIMPLEMENTO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO – IMPETRAÇÃO LEVADA A EFEITO QUANDO JÁ DECORRIDOS MAIS DE 120 DIAS DA PUBLICAÇÃO DA ÚLTIMA DECISÃO PROFERIDA NO PROCEDIMENTO E QUE MANTEVE A PENALIDADE – DECADÊNCIA – RECONHECIMENTO – DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.



# CONTRARRAZÕES A RECURSO DE APELAÇÃO

**Temas:** 1) Ação Popular. Litispendência; 2) Não cabimento de Ação Popular contra lei em tese; 3) Fixação de subsídios de prefeito.

EXMO. DR. JUIZ DE DIREITO DA 8ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA CAPITAL DE SÃO PAULO

## AÇÃO POPULAR

Autos nº 1066038-17.2020.8.26.0053

**Câmara Municipal de São Paulo**, por suas procuradoras (doc. 01), nos autos da **Ação Popular** promovida por **Marcos Rogério Ferreira**, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, em atenção ao r. mandado de fls. 123/124, apresentar

### **Contrarrazões ao recurso de apelação**

de fls. 99/110, consubstanciadas nas razões de fato e de direito que aduz em anexo.

Desse modo, aguarda o regular processamento das presentes contrarrazões, notando-se que já existe recurso de apelação tramitando perante a **2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo**, interposto em ação idêntica, que teve curso perante essa Vara (**Ação Popular nº 1066026-03.2020.8.26.0053 – doc. 02**).

Termos em que,  
Pede deferimento.

São Paulo, 9 de abril de 2021.

Andréa Rascovski Ickowicz  
Procuradora Legislativa – CMSP  
RF 11.075 – OAB/SP 130.317

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa – Chefe  
RF 11.043 – OAB/SP 106.017

## CONTRARRAZÕES AO RECURSO DE APELAÇÃO

**Origem:** 8ª Vara da Fazenda Pública – autos nº 1066038-17.2020.8.26.0053.

**Apelante:** Marcos Rogério Ferreira.

**Apelada:** Câmara Municipal de São Paulo.

E. Tribunal,

C. Câmara!

Conforme restará demonstrado, a r. sentença de fls. 87/88 – que bem reconheceu a ausência de interesse processual, por inadequação da via eleita – não merece qualquer reparo, devendo ser integralmente mantida. Aliás, cabe apontar que em **outras duas demandas com idêntico objeto (Ação Popular nº 1066026-03.2020.8.26.0053 – 8ª Vara da Fazenda Pública e 1065727-26.2020.8.26.0053 – 10ª Vara da Fazenda Pública – esta preventa)**, também restou reconhecida a inépcia da petição inicial por inadequação da via eleita, sendo certo que já existe recurso de apelação tramitando perante a **2ª Câmara de Direito Público desse E. Tribunal de Justiça de São Paulo**, interposto em ação idêntica indicada à presente, que também teve curso perante o I. Juízo *a quo* (8ª Vara da Fazenda Pública da Capital – **Ação Popular nº 1066026-03.2020.8.26.0053** – doc. 02).

Ademais, ainda que assim não fosse, há que se reconhecer a **extinção do presente feito em razão da ocorrência de litispendência (artigo 485, inciso V do CPC, combinado com seu § 3º), o que será melhor esclarecido em item próprio.**

### I. SÍNTESE

Trata-se de Ação Popular, com pedido de tutela de cautelar antecipada, promovida por cidadão residente no Canadá, pretendendo a declaração incidental de “inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 173/2018, que majorou os subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais deste município, anulando o ato ora impugnado”.

Para tanto, invocou, de forma genérica, que tal aumento redundaria em violação aos princípios da legalidade, publicidade, proporcionalidade, moralidade e razoabilidade, vez que o percentual de aumento previsto seria demasiado, além de que a tramitação do Projeto de Lei em questão não teria se dado de forma regular.

O pedido de tutela antecipada não foi analisado, vez que, após o parecer do Ministério Público – que apontou a ocorrência de litispendência (fls. 64/68) –, os autos foram remetidos à 8ª Vara da Fazenda Pública da capital (fl. 85), haja vista que haveria a prevenção de tal Vara face à anterior distribuição da Ação Popular nº 1066026-03.2020.8.26.0053, então em curso perante o I. Juízo *a quo*.

Ao receber os autos, imediatamente, o I. Juízo *a quo* (8ª Vara da Fazenda Pública da capital) sentenciou o feito, **indeferindo a petição inicial** e reconhecendo a **ausência de interesse processual, por inadequação da via eleita (fls. 87/88)**.

Inconformado, o ora apelante opôs Embargos de Declaração (fls. 90/95), que restaram rejeitados (fls. 96/97).

Em seguida, interpôs o Recurso de Apelação ora em apreço (fls. 99/110), invocando, preliminarmente, a negativa de prestação jurisdicional, com a consequente nulidade da r. sentença. No mérito, repisa os argumentos constantes da peça exordial, requerendo a “declaração incidental de inconstitucionalidade” do Projeto de Lei nº 173/2018, bem como a concessão de tutela de urgência – sem formular qualquer pleito de efeito ativo ao apelo em apreço.

Todavia, como será argumentado, o pleito de reconhecimento de nulidade ou reforma da r. sentença impugnada é totalmente destituído de fundamento, sendo certo que em **outras duas demandas com idêntico objeto (Ação Popular nº 1066026-03.2020.8.26.0053 – 8ª Vara da Fazenda Pública e 1065727-26.2020.8.26.0053 – 10ª Vara da Fazenda Pública)** também restou reconhecida a inépcia da inépcia da inicial, por inadequação da via eleita. Ademais, ainda que afastada a extinção do efeito sem resolução do mérito, **ausente qualquer vício que macule o Projeto de Lei nº 173/2018, já convertido na Lei do Município de São Paulo nº 17.543, de 23 de dezembro de 2020.**

## II. PRELIMINARMENTE

### II.a. Da Tempestividade das Contrarrazões

Tendo em conta que o I. Juízo *a quo* extinguiu o processo sem citação prévia da ré – ora apelada –, o mandado foi expedido apenas para apresentação de contrarrazões à apelação; mandado esse juntado aos presentes autos, devidamente cumprido em **19/03/2021 (fls. 123/125)** – data a partir da qual teve início o curso do prazo de 15 (quinze) dias úteis para apresentação de contrarrazões (art. 231, inciso II do CPC).

E considerando que o **Provimento do Conselho Superior da Magistratura nº 2584/2020**, ao dispor sobre a suspensão do expediente forense do Tribunal de Justiça de São Paulo, no exercício de 2021, fixou **ausência de expediente no Foro Judicial de Primeira e Segunda Instâncias nos dias 1º e 2 de abril de 2021 (Endoenças e Sexta-feira Santa – doc. 03)**, adicionado ao fato de que o **Provimento do Conselho da Magistratura nº 2603/2021 (doc. 04)** – em decorrência da edição do **Decreto Municipal nº 60.131/2021 (doc. 05)** – **suspendeu os prazos processuais em primeiro e segundo grau na comarca da capital nos dias 26, 29, 30 e 31 de março de 2021**, resta demonstrada a tempestividade das contrarrazões ora apresentadas.

## **II.b. Da Litispendência – Arts. 312, 337, Inciso VI, §§ 1º e 3º, 485, Inciso V e § 3º do CPC**

Como bem indicado pela Sra. Promotora de Justiça nos autos da Ação Popular nº 1065727-26.2020.8.26.0053, que teve curso perante a 10ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, sentenciada no mesmo sentido da r. sentença ora impugnada (docs. 06 e 07), diversas demandas foram propostas com a mesma pretensão deduzida na presente ação, qual seja, impugnar a majoração dos subsídios do sr. prefeito, vice-prefeito e secretários municipais de São Paulo em decorrência da apresentação de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 173/2018, configurando, portanto, **litispendência** (art. 337, inciso VI e §§ 1º e 3º do CPC).

E dentre as várias demandas com o mesmo objeto, a primeira protocolada (art. 312 do CPC) foi exatamente a **Ação Popular nº 1065727-26.2020.8.26.0053, que teve curso perante a 10ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo**, proposta pelo sr. Marco Aurélio Cinaqui Amaral, distribuída em 22/12/2020, às 01:01 hs. (doc. 08) e **já sentenciada** no mesmo sentido da r. decisão impugnada (doc. 07).

De se lembrar que em Ação Popular o **cidadão autor** figura como **substituto processual**, buscando a tutela da coletividade. Nesse passo, como bem realçado nos autos da Ação Popular nº 1066035-62.2020.8.26.0053 – com o mesmo objeto da presente demanda – em que o Exmo. **Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública reconheceu a ocorrência da litispendência, indeferindo liminarmente a peça exordial e julgando extinto o feito, em ações dessa espécie (coletivas) não se exige a identidade de autores para fins de configuração da litispendência, sendo de rigor a extinção das ações posteriores à primeira proposta.**

Nesse sentido, decidiu a 8ª Câmara Extraordinária de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo (Apelação nº 1021851-31.2014.8.26.0053, j. 22/11/2016, v.u.) decidiu:

AÇÃO POPULAR – Extinção – Litispendência e ausência de interesse de agir – Reconhecimento – Ação que busca o mesmo resultado de ação anteriormente ajuizada – Configuração – Extinção – Recurso não provido.

Nos fundamentos de tal julgado asseverou-se:

É verdade que as **partes são diferentes, todavia, o termo “parte” indica o mesmo polo de interesse jurídico, de modo que, seja o Ministério Público, sejam os cidadãos, o que se exerce é a defesa da sociedade.** Por isso, na configuração da litispendência, “A identidade dos sujeitos, para os fins indicados, não é a mera identidade física, mas sim a identidade jurídica” (J.J. Calmon de Passos, *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. III, Forense, 5. ed, p. 310).

Nesse sentido:

“A identidade de demandas que caracteriza a litispendência é a identidade jurídica, quando, idênticos os pedidos, visam ambos o mesmo efeito jurídico” (MS 1.163/DF – Ag. Rg Min. José Jesus Filho, j. 16.11.04).

[...]

Tal situação é vedada a fim de evitar o risco de decisões conflitantes, a perpetuação das ações e a própria movimentação desnecessária do sistema judicial [...]”. (grifo nosso)

No mesmo sentido, o E. Superior Tribunal de Justiça é **pacífico**:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IDENTIDADE DE BENEFICIÁRIOS. LEGITIMADO EXTRAORDINÁRIO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. LITISPENDÊNCIA ENTRE AÇÕES COLETIVAS. OCORRÊNCIA. RECURSO PROVIDO.

1. Segundo a **jurisprudência do STJ, nas ações coletivas, para análise da configuração de litispendência, a identidade das partes deve ser aferida sob a ótica dos possíveis beneficiários do resultado das sentenças, tendo em vista tratar-se de substituição processual por legitimado extraordinário.**

2. Recurso especial provido para extinguir o processo em julgamento do mérito. (REsp 1726147/SP, Relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 14/05/2019, v.u.)

Desse modo, em observância aos **artigos 312, 337, inciso VI, §§ 1º e 3º e 485, inciso V e § 3º do CPC**, aguarda a extinção do presente feito, sem resolução do mérito, vez que configurada a **ocorrência de litispendência**, com a primeira das demandas distribuída em 22/12/2020 (Ação Popular nº 1065727-26.2020.8.26.0053, que teve curso perante a 10ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo – docs. 06 a 08), relembrando-se que **tal matéria deve ser conhecida inclusive de ofício, em qualquer tempo e grau de jurisdição (artigo 485, § 3º CPC)**.

### **III. DA INSUBSISTÊNCIA DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS NO RECURSO DE APELAÇÃO**

#### **III.a. Do Pleito de Nulidade da R. Sentença**

Face à **inusitada pretensão deduzida** na presente demanda, consistente no **reconhecimento incidental de inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº**

173/2018, a r. sentença impugnada bem reconheceu a **ausência de interesse processual, por inadequação da via eleita**, assim fundamentando:

Trata-se de ação popular em que se pretende a declaração de nulidade do ato administrativo que originou o substitutivo do Projeto de Lei nº 173/2018, declarando nulos todos os atos posteriores praticados, bem como nulas eventuais normas geradas.

Com efeito, a ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para 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, nos termos do art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição da República, **sendo firme a jurisprudência contrária ao cabimento desta via processual para a tentativa de controle de constitucionalidade, à míngua de atividade administrativa (como no caso).**

Ora, o autor não pode utilizar a via fácil da Ação Popular – que não lhe impõe ônus algum, salvo comprovada má-fé – para impor ao Poder Judiciário o ônus de aparelhar adequadamente a inicial. O que se **pretende**, a rigor, é **transformar a Ação Popular em “inquérito” popular, ou pior, em substitutivo de mandado de segurança ou ação ordinária.**

O Poder Judiciário não é órgão consultivo ou investigatório.

Portanto, há ausência de interesse por inadequação da via eleita.

**Com esses fundamentos, indefiro a petição inicial, nos termos do art. 330, inciso III, do CPC1 [...]**”

Ora, clara e explícita a r. sentença impugnada ao reconhecer a carência de ação, por ausência de interesse processual, decorrente do esdrúxulo pedido de reconhecimento incidental de inconstitucionalidade do **Projeto de Lei nº 173/2018, já convertido na Lei do Município de São Paulo nº 17.543, de 23 de dezembro de 2020**. Aliás, tal conversão já havia se dado por ocasião da propositura da **presente demanda (doc. 09)**, que se deu em 24 de dezembro de 2020, às 20:13 (fls. 1/15).

Nesse passo, a única decisão cabível aos Embargos de Declaração opostos pelo apelante seria, de fato, aquela levada a efeito por meio da r. decisão de fls. 96/97, vez que, na realidade, pretendeu o Apelante a rediscussão do reconhecimento de ausência de interesse processual.

Ausente, portanto, a negativa de prestação jurisdicional invocada como preliminar do recurso de Apelação.

---

1. Art. 330. A petição inicial será indeferida quando: [...] III – o autor carecer de interesse processual [...].”

### III.b. Da Manutenção da R. Sentença Impugnada

#### III.b.1. Do Indeferimento da Petição Inicial Ante a Ausência de Interesse Processual (Artigos 17, 330, Inciso III e 485, Inciso VI do Código de Processo Civil, Artigo 1º, Caput da Lei nº 4.717/65 e Artigo 5º, Inciso LXXIII da Constituição Federal)

#### Do Não Cabimento de Ação Popular contra Lei em Tese

Como bem reconhecido pela r. sentença impugnada, **ainda que afastada a extinção do feito face à ocorrência de litispendência** (cf. item II.b, acima), há que se manter o indeferimento da petição inicial, com a consequente extinção do processo sem resolução de mérito (artigo 485, incisos VI do CPC), ante à **flagrante ausência de interesse processual, na modalidade adequação da via processual eleita.**

Com efeito, a Ação Popular tem por objeto a anulação de ato administrativo ou lei de efeito concreto ilegal e lesivo ao patrimônio público. Nesse sentido, preleciona o saudoso Mestre Hely Lopes Meirelles:

2. Requisitos da ação.

[...]

**O segundo requisito da Ação Popular é a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidar, isto é, que o ato seja contrário ao Direito por infringir as normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que norteiam a Administração Pública.** *Não se exige a ilicitude do ato na sua origem, mas, sim, a ilegalidade na sua formação ou no seu objeto. Isto não significa que a Constituição vigente tenha dispensado a ilegitimidade do ato. Não. O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a Ação Popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. Essa ilegitimidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade, conforme a lei regulamentar enumera e conceitua em seu próprio texto (art. 2º, “a” a “e”).*

**O terceiro requisito da ação popular é a lesividade do ato ao patrimônio público.** Na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Nos demais casos impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao

patrimônio protegível pela ação popular.

**Sem estes três requisitos – condição de eleitor, ilegalidade e lesividade –, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular.**<sup>2</sup>

Ou seja, imprescindível o **binômio ilegalidade/lesividade (artigo 1º, caput da Lei nº 4.717/65 e artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal)**, para fins de cabimento de Ação Popular – o que não resta delineado na hipótese em apreço – haja vista que a presente demanda tem por objeto a **declaração incidental de inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 173/2018, “anulando o ato ora impugnado”** (cf. fl. 15), o que corresponde a verdadeira **impugnação de lei em tese, haja vista que referido Projeto de Lei já foi convertido na Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020 (doc. 09)**; conversão essa que já havia se dado por ocasião da propositura da presente demanda, a despeito do **silêncio do autor/apelante a respeito, inclusive nas razões de apelação.**

A impossibilidade de utilização da Ação Popular para impugnar lei em tese é reconhecida pela jurisprudência pátria, como inclusive se depreende de manifestação do E. Supremo Tribunal Federal por meio de sua Primeira Turma, ao julgar o **Agravo Regimental na Ação Originária nº 1.725 – Distrito Federal**, Relator Ministro Luiz Fux (julgado em 24/02/2015), por meio de acórdão assim ementado:

**EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO ORIGINÁRIA. MAGISTRADOS. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA. AÇÃO POPULAR QUE NÃO SE DESTINA À SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS GENÉRICOS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO EXCLUSIVO DA MAGISTRATURA. INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

1. A Ação Popular, via processual eleita pelo autor, não pode ser utilizada como alternativa à não propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade sob pena de uma ampliação indevida do rol de legitimados previsto no art. 103 da Constituição da República. Tal instrumento processual tem como objetivo anular atos administrativos lesivos ao Estado, e não a anulação de atos normativos genéricos.

[...]

5. Agravo Regimental DESPROVIDO.

E no voto do Exmo. Ministro Relator, Dr. Luiz Fux, restou bem delineada a matéria, *in verbis*:

---

2. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança e ações constitucionais*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 181-182.

Como afirmado em juízo monocrático, o autor ajuizou a presente ação em face da União, do Distrito Federal e de todos os Estados da Federação pretendendo a invalidação de todas as normas jurídicas, leis e atos administrativos que fundamentariam o pagamento do auxílio-alimentação a juízes. Parte, o autor, de uma premissa de que as Casas Legislativas de todos os Estados da Federação, bem como de que o Conselho Nacional de Justiça, praticaram uma inconstitucionalidade ao estender aos magistrados o direito ao auxílio-alimentação.

O próprio autor reconhece em sua peça vestibular que decidiu ajuizar a presente ação pelas seguintes razões: “Tendo em vista a inércia dos órgãos estatais (OAB, PGR, AGU etc), não se vislumbrou outra saída senão o autor, valendo-se da qualidade de cidadão, ajuizar a presente Ação Popular, para se evitar um incomensurável prejuízo ao erário” (grifamos).

Vale dizer, fica evidente, pelas próprias alegações autorais, que a presente ação popular foi ajuizada com o nítido intuito de substituir uma eventual Ação Direta de Inconstitucionalidade que não foi ajuizada. Como ao autor não é atribuída a legitimidade ativa para a propositura de ação direta, por não estar mencionado no rol do art. 103 da Constituição da República, optou, em flagrante desconformidade com a unidade normativa do ordenamento jurídico, pela via inadequada da Ação Popular. Caso sua pretensão fosse acolhida, bastaria que todo e qualquer cidadão ajuizasse uma Ação Popular para sustentar a inconstitucionalidade de uma lei ou outro ato normativo, o que ampliaria indevida e inconstitucionalmente o rol dos legitimados a provocar o controle concentrado de constitucionalidade no Brasil.

Nesse contexto, Ação Popular é via processual inadequada, não podendo ser utilizada como alternativa à não propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob pena de uma ampliação indevida do rol de legitimados previsto no art. 103 da Constituição da República. A Ação Popular tem como objetivo anular atos administrativo lesivos ao Estado, e não a anulação de atos normativos abstratos e de leis estaduais [...]. (grifos nossos)

No mesmo sentido, a clássica doutrina *Mandado de Segurança e ações constitucionais*:<sup>3</sup>

**Os Tribunais vêm seguidamente ressaltando que a Ação Popular não pode servir como substituto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, justamente por não se prestar ao ataque à lei em tese** (TJSC, AcI 21.944, rel. Des. Xavier Vieira, RT 623/155, e ACi 01.001230-3, rel. Des.

3. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira, *op.cit.*, p. 191, nota.

César Abreu, RT 796/392; TJRJ, ACi 4.457/1989, rel. Des. Cláudio Vianna de Lima, RDTJ 7/213; TJSP ACi 263.596-1/1, rel. Des. Barreto Fonseca, ADV 1997, p. 724, ementa 80.590; e ACi 77.119-5/0, rel. Des. Sidinei Beneti, RT 783/267; TJMG, ACi 178.622-7/2000, rel. Des. Hugo Bengtsson, RT 786/397). No **STF: AO 1.725-DE**, rel. Min. Luiz Fux, DJe 2.4.2012. Ainda no **STF**, há acórdão bem fundamentado rejeitando a utilização de Ação Popular para disfarçadamente substituir a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, inclusive usurpando a competência constitucionalmente reservada à Suprema Corte: Rcl 1.017-SP, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Informativo STF 383/3 e RTJ 194/44.

E esse E. Tribunal de Justiça de São Paulo também já pacificou a matéria:

Apelação. **Ação Popular. Anulação de lei municipal por inconstitucionalidade, ilegalidade e vícios formais no processo legislativo. Extinção sem resolução do mérito. Inconstitucionalidade de lei em abstrato deve ser discutida em ação própria.** Sentença mantida. Recurso improvido. (TJSP, Apelação/Remessa Necessária nº 1000297-82.2019.8.26.0047, 7ª Câmara de Direito Público, Rel. Desembargador Fernão Borba Franco, v.u., j. 05/08/2019).

Nos fundamentos de tal julgado, asseverou-se:

Nos termos da inicial, **buscam os apelantes anular a Lei nº 1337/2018 do Município de Tarumã, com fundamento em sua inconstitucionalidade, nos vícios formais relativos a sua aprovação e na ofensa ao patrimônio municipal e a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Sobre a Ação Popular, rezam o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e o art. 1º, caput, da Lei nº 4.717/65:

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 de sucumbência;

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.

**O ato lesivo a que se referem tais normativos não alcança a discussão acerca da constitucionalidade ou mesmo de vícios formais relativos à lei em abstrato, como bem observou o parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça o seguinte entendimento do C. STF:**

1. A Ação Popular, via processual eleita pelo autor, não pode ser utilizada como alternativa à não propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, **sob pena de uma ampliação indevida do rol de legitimados previsto no art. 103 da Constituição da República.** Tal instrumento processual tem como objetivo anular atos administrativos lesivos ao Estado, e não a anulação de atos normativos genéricos. [...]

(AO 1725 AgR, Relator(a): Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 24/02/2015, Processo Eletrônico DJe-046 DIVULG 10-03-2015 PUBLIC 11-03-2015).

Oportuno observar, ainda, a **necessidade de lesividade concreta decorrente do ato impugnado**, como anota Teori Zavascki:

Segundo decorre do texto constitucional expresso – que, no particular, reproduz a essência do que também já previam as Constituições anteriores –, a Ação Popular tem por objeto específico “anular ato lesivo” a um dos seguintes bens jurídicos: (a) ao patrimônio público, (b) à moralidade administrativa, (c) ao meio ambiente ou (d) ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII). A lesividade constitui, portanto, requisito indispensável para que o ato fique submetido a controle por essa especial via judicial.

(Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 80)

[...]

Assim já entendeu esta 7ª Câmara em caso semelhante:

**AÇÃO POPULAR – Ação Popular cujo pedido consiste em “declaração de nulidade” (leia-se “inconstitucionalidade”) de Leis Municipais – Lei em tese, e não lei concreta – Inadequação da via eleita, uma vez que não cabe ao magistrado, em sede de ação popular, cuja sentença tem efeito erga omnes, exercer controle de constitucionalidade que, em se tratando de confronto de Lei Municipal com a Constituição Federal, nem mesmo ao STF compete** – Recurso não provido.

(TJSP; Apelação Cível 0012992-82.2010.8.26.0053; Relator (a): Luiz Sergio Fernandes de Souza; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro Central – Fazenda Pública/Acidentes – 14ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 05/12/2011; Data de Registro: 07/12/2011.)

No mesmo sentido, deste Tribunal de Justiça:

Ação Popular – Remissão de Imposto Predial e Territorial Urbano definido

em Lei Complementar Municipal – Pretensão objetivando declaração de inconstitucionalidade de referida lei – Interesse de agir – Ausência – **Ação não substitutiva de Ação Direta de Inconstitucionalidade** – Preliminar de carência de ação reconhecida, de ofício – *Ação extinta, sem julgamento de mérito.*

(TJSP; Remessa Necessária Cível 9300764-76.2008.8.26.0000; Relator (a): Leonel Costa; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Itaquaquecetuba – 2ª Vara Distrital; Data do Julgamento: 14/02/2012; Data de Registro: 24/02/2012) [...].” (grifos nossos)

Na mesma linha, acórdão da 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo:

**AÇÃO POPULAR** – Cidadão que almeja a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 116/17, que promoveu alterações no Código Tributário Nacional, sob o argumento da existência de vício formal, em razão de vício na publicação da norma – Inadmissibilidade – Ausência de comprovação aos atos concretos lesivos aos cofres públicos – **Via processual que não se presta a impugnar lei em tese – Inadequação da via eleita, com a extinção da Ação Popular, ante a inexistência do interesse processual** – Precedentes desta C. 9ª Câmara de Direito Público e Corte – Extinção da ação mantida – Recurso oficial não provido. (Remessa Necessária Cível nº 1000861-55.2018.8.26.0028, 9ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador Rebouças de Carvalho, v.u. j. 29/11/2019) (grifos nossos)

Ainda, acórdão proferido pela C. 8ª Câmara de Direito Público do E. Tribunal de Justiça de São Paulo, em Reexame Necessário, julgado em 29 de maio de 2020, bem manteve decisão de primeira instância do I. Juízo da 16ª Vara da Fazenda Pública, em brilhante sentença exarada pela Exma. Juíza Dra. Maria Fernanda de Toledo Rodovalho:

REEXAME NECESSÁRIO. **AÇÃO POPULAR. INDEFERIMENTO DA INICIAL.** Sentença mantida. **Demanda que não tem por fundamento ato lesivo ao patrimônio público, mas sim o regramento que lhe dá respaldo. Via processual inadequada para a discussão da constitucionalidade da lei em abstrato.** Atos normativos anteriores às gestões dos integrantes do polo passivo da ação. **Indeferimento da petição inicial mantido. Reexame desprovido.** (TJSP, 8ª Câmara de Direito Público, Reexame Necessário nº 1004397-62.2019.8.26.0053 – São Paulo, j. em 29/05/2020, v.u.) (grifos nossos)

Mas não é só. Em julgamento realizado no dia 30 de setembro de 2020, fixou a C. 12ª Câmara de Direito Público a inadequação da via eleita (Ação Popular) para fins de impugnar norma editada no âmbito da Câmara Municipal de Piracaia:

**Ação Popular – Declaração de nulidade da Resolução nº 75/2017 editada pela Câmara Municipal de Piracaia, a qual instituiu “abono especial” no ano de 2017 aos servidores públicos do Poder Legislativo local – Inadequação da via eleita – Possibilidade de declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido** – Precedentes do A. Superior Tribunal de Justiça e deste E. Tribunal – Extinção do feito sem resolução – Sentença reformada – Recurso do requerido provido, recurso do autor e reexame prejudicados. (TJSP, 12ª Câmara de Direito Público, Desembargador Relator Dr. Souza Meirelles, Apelação Cível nº 100668-98.2019.8.26.0450, j. em 30/09/2020, v.u.) (grifos nossos)

Exatamente em razão de tal constatação, na **Ação Popular preventa** (cf. **item II.b, acima**), **idêntica à presente (10ª Vara da Fazenda Pública – autos nº 1065727-26.2020.8.26.0053** – docs. 06/08), o I. Juízo competente, no dia 4 de fevereiro p.p., bem reconheceu a carência de ação, com a consequente extinção do feito, sem resolução do mérito, assim fundamentando (doc. 07):

Da leitura das regras legais, fica claro que a Ação Popular é o meio constitucional idôneo para o fim de desconstituir “ato administrativo” que lese o patrimônio público, sendo que esta visa proteger unicamente os interesses gerais da comunidade, o patrimônio do povo, e não de grupos e classes (CF. Hely Lopes Meirelles, in “Estudos e Pareceres de Direito Público” – Vol. 11 – Ed. RT, 1991, p. 243/244).

**No caso em apreço, infere-se que a presente Ação Popular foi manejada objetivando em realidade a declaração da nulidade da Lei nº 17.543, de 23 de dezembro de 2020, sancionada pelo sr. prefeito do Município de São Paulo, impugnando ato normativo em tese, não se prestando a ação popular para tal fim.**

Nesse sentido colacionamos os seguintes julgados:

[...]

Daí porque não é possível a sua utilização para tal fim.

O autor, muito embora alegue a violação ao princípio da moralidade, pretende com a propositura desta Ação Popular o controle de constitucionalidade, à míngua de atividade administrativa.

Desse modo, verifica-se **inadequado o ajuizamento da Ação Popular para o fim de se atingir tal desiderato, posto que a via utilizada é inidônea para tanto** (nesse sentido, aliás, veja-se RT 718/265).

Assim, existe total falta de interesse de agir por parte do autor, posto que a sua pretensão deve ser defendida por meio da ação adequada, mas não pela via da Ação Popular, sendo este carecedor desta ação.

Ante o exposto, **indefiro a inicial por ser o autor carecedor da ação, pro falta de interesse de agir e, conseqüentemente, julgo extinto o feito, sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 330, inciso I e 485, inciso VI, do CPC combinado com o art. 22, da Lei nº 4.717/65 [...].**

No mesmo sentido decidiu o Exmo. Juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo também em demanda idêntica à presente (Ação Popular nº 1066026-03.2020.8.26.0053).

Desse modo, ainda que afastada a extinção do processo em razão da ocorrência de litispendência (cf. item II.b., acima), aguarda a manutenção da r. sentença impugnada, que bem indeferiu a petição inicial, com a conseqüente extinção do presente feito, sem resolução do mérito, face à **ausência de interesse processual, na modalidade adequação (artigos 17, 330, inciso III e 485, inciso VI do Código de Processo Civil, artigo 1º, caput da Lei nº 4.717/65 e artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal)**.

#### **IV. OUTROS ARGUMENTOS QUE REDUNDAM NA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO**

##### **IV.a. Da Ilegitimidade Ativa do Autor Popular para o Fim da Pretensão Deduzida (Artigo 485, Inciso VI CPC, Artigo 103 da Constituição Federal e Artigo 90 da Constituição do Estado de São Paulo)**

Ainda que o **Projeto de Lei nº 173/2018**, impugnado na peça exordial, estivesse em trâmite, o autor popular/apelante seria parte ilegítima para formular pleito de suspensão da respectiva tramitação.

Isso porque – ainda que se admitisse eventual vício no trâmite do processo legislativo – apenas vereador integrante da Casa Legislativa respectiva teria legitimidade para formular qualquer questionamento, via mandado de segurança.

Com efeito, como pacificado na jurisprudência pátria, o **controle prévio de constitucionalidade da tramitação de Projeto de Lei apenas é afeto a parlamentar integrante da respectiva Casa Legislativa**. Nessa senda, julgado exarado pelo C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

MANDADO DE SEGURANÇA. Impetração por Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo,

objetivando obstar a tramitação do Projeto de Lei nº 621/2016, que trata da contribuição previdenciária dos servidores da Câmara Municipal de São Paulo. Preliminar de ilegitimidade ativa de parte. Acolhimento. **Processo de formação de leis que é suscetível de controle pelo Poder Judiciário desde que a *judicial review* seja suscitada por membro do parlamento, falecendo a terceiros a legitimidade ativa para tanto.** Processo extinto com base no artigo 485, VI do Código de Processo Civil.

Segurança denegada. (TJSP, Agravo de Instrumento nº 0032853-38.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Exmo. Desembargador Xavier de Aquino, v.u., j. 07/11/2018, publ. 21/11/2018) (grifos nossos)

Nos fundamentos de tal julgado, invocou-se, inclusive, precedentes do E. Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Como salientado pelo e. Desembargador Péricles Piza, à ocasião, **o que se admite é a legitimidade do parlamentar “e tão somente do parlamentar” para impetrar mandado de segurança, com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei.**

Isso porque, na esteira do quanto já decidi a Suprema Corte, na oportunidade do julgamento do MCMS 23.334-RJ, Ministro Celso de Melo, *in verbis*: “O ora impetrante pretende a intervenção jurisdicional do Supremo Tribunal Federal em processo legislativo instaurado no âmbito da Câmara dos Deputados. Tenho enfatizado, em diversas decisões proferidas nesta Suprema Corte (MS 23.328-DF, p. ex.), que o processo de formação das leis, ainda que em caráter excepcional, revela-se suscetível de controle pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a *judicial review* seja suscitada, como no caso, **por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, falece a terceiros legitimidade ativa *ad causam* para provocar essa fiscalização** (RTJ 139/783, Rel. Min. Octavio Gallotti). Sabemos todos que a estrita observância das normas constitucionais condiciona a própria validade dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo (Carl Schmitt, “Teoria de la constitución, p. 166, 1934; Paolo Biscaretti Di Ruffia, “Direitto costituzionale”, vol. I/433-434, 1949; Julien Laferrière, “Manuel de droit constitutionnel”, p. 330, 1947; A[dhém]ar. Esmein, “Éléments de droit constitutionnel français et comparé”, vol. I/643, 1927; Sergio Galeotti, “Contributo alla teoria del procedimento legislativo”, p. 241). Desse modo, e em princípio, torna-se possível o controle jurisdicional do processo de criação dos atos normativos, desde que, provocado para viabilizar o exame de sua compatibilidade com o texto da Constituição da República, venha ele a ser instaurado por iniciativa formal de qualquer dos integrantes das Casas legislativas. A possibilidade extraordinária dessa intervenção jurisdicional, ainda que no

próprio momento de produção das normas pelo Congresso Nacional, tem por finalidade assegurar, ao parlamentar (e a este apenas), o direito público subjetivo – que lhe é inerente – de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis com o texto constitucional, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo, a certeza de observância da efetiva supremacia da Constituição, respeitados, necessariamente, os aspectos discricionários concernentes às *political questions* e aos atos interna corporis (RTJ 102/27 – RTJ 112/598 – RTJ 112/1023). Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, portanto, tratando-se a controvérsia constitucional instaurada ainda no momento formativo do projeto de lei, não de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídica imposta pela Constituição em sede de elaboração das espécies normativas. O parlamentar, fundado na sua condição de partícipe eminente de procedimento de formação das normas estatais, dispõe da prerrogativa irrecusável de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela Casa legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no plano material ou formal, a atividade de positivação das regras legais. Desse modo, é ao congressista – e não a terceiros – que compete o direito subjetivo de questionar, em juízo, quando for o caso, a elaboração, pelo Congresso Nacional, de normas legais supostamente vulneradoras do texto constitucional [...]” (g.n.) [...]. (grifos nossos)

Adotando a mesma lógica, também decisão monocrática do Exmo. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. Celso de Mello, assim ementada:

EMENTA: Proposta de emenda à Constituição. Pretensão mandamental que objetiva impedir o Presidente da Câmara dos Deputados de pautá-la para efeito de votação no Plenário dessa Casa Legislativa. Ausência de legitimidade ativa ad causam do impetrante, que é advogado, para provocar referido controle jurisdicional. Qualidade para agir unicamente reconhecida aos membros do Congresso Nacional. Precedentes. Incidência, ainda, no caso, de outro obstáculo impeditivo do conhecimento desse pleito pelo Poder Judiciário: impossibilidade de intervenção jurisdicional em matéria – como o exercício do poder de agenda do Presidente da Casa legislativa – subsumível ao domínio de estrita regimentalidade. Necessidade de observância, nesse tema, do princípio constitucional da separação de poderes. Precedentes. Mandado de Segurança não conhecido. (Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.423/DF, j. 15/12/2017)

Indubitável, portanto, a ilegitimidade ativa do apelante para impugnar a tramitação do Projeto de Lei nº 173/2018, ainda que já não tivesse sido convertido na Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020.

Ademais, mesmo que se admitisse a possibilidade de prosseguimento do curso da presente demanda em face da Lei Municipal nº 17.543/2020, certo é que, de igual modo, não teria o autor, ora apelante, legitimidade para tanto, vez que se trataria de verdadeiro **controle concentrado de constitucionalidade**, como demonstrado no item anterior, cuja iniciativa é afeto a legitimados específicos (**artigo 103 da Constituição Federal e artigo 90 da Constituição do Estado de São Paulo**), onde não se inclui o cidadão.

Aliás, nem mesmo vereador integrante do Legislativo teria legitimidade para tanto. Nesse sentido, manifestou-se recentemente o C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

MANDADO DE SEGURANÇA – IMPETRAÇÃO POR VEREADOR OBJETIVANDO SUSPENSÃO DO TRÂMITE DO PROJETO DE LEI Nº 611/2018, QUE DISPÕE SOBRE A DESESTATIZAÇÃO DE BENS MUNICIPAIS – ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NO DECORRER DO PROCESSO LEGISLATIVO – **CONVERSÃO DO PROJETO EM LEI MUNICIPAL – PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO** – PRECEDENTES – **EXTINÇÃO** – SEGURANÇA DENEGADA. (Mandado de Segurança nº 22235982-96.2019.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Desembargador Relator Francisco Casconi, j. 27/11/2019, v.u.)

Assim, sob qualquer ângulo que se analise a questão, conclui-se pela **ilegitimidade ativa do autor popular**, razão pela qual aguarda, também sob esse aspecto, o decreto de extinção do presente feito, sem resolução de mérito (**artigos 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, 103 da Constituição Federal e 90 da Constituição do Estado de São Paulo**).

#### **IV.b. Da Regularidade da Tramitação do Projeto de Lei nº 173/2018, Convertido na Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020**

##### **Artigos 29, Inciso V, 37, Incisos X e XI e 39, § 4º da CF e 14, Inciso VI da LOMSP**

O instrumento normativo que fixou os subsídios mensais do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais é **revestido de legalidade e constitucionalidade**, vez que em **total consonância às normas que regem a matéria**.

Com efeito, a Lei Municipal nº17.543/2020, oriunda do Projeto de Lei n. 173/2018 (doc. 10), lastreou-se em disposições constitucionais e legais acerca do tema, observando, portanto:

- i) a iniciativa legislativa prevista no **art. 29, inciso V, da Constituição Federal**, segundo o qual os **subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais** serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal;
- ii) as disposições constantes dos **arts. 37, incisos X (revisão geral anual) e XI (limite máximo de vencimentos) e 39, § 4º (fixação de subsídios, em parcela única), da Constituição Federal**;
- iii) o regramento inscrito no **art. 14, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de São Paulo**, que estatui a competência privativa da Câmara Municipal de São Paulo para

**fixar, por lei de sua iniciativa, para cada exercício financeiro, os subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, limitado a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, bem como, para vigor na legislatura subsequente, o subsídio dos Vereadores, observada para estes a razão de no máximo 75% (setenta e cinco por cento) daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, respeitadas as disposições dos arts. 37, incisos X e XI e § 12, 39, § 4º e 57, § 7º, da Constituição Federal, assegurados, independentemente de lei específica, os direitos previstos nos incisos VIII e XVII do art. 7º da Constituição Federal, considerando-se mantido o subsídio vigente, na hipótese de não se proceder à respectiva fixação na época própria, atualizado o valor monetário conforme estabelecido em lei municipal específica. (Alterado pelas Emendas 24/01, 32/09 e 40/17 – [www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/lei-organica/](http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/lei-organica/))**

E a própria “justificativa” do substitutivo apresentado dá conta que o mesmo teve por finalidade proceder à mera atualização (e não aumento) do “subsídio do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, determinada tanto nos termos do artigo 29, V, da Constituição Federal quanto pelo artigo 14, inciso VI da Lei Orgânica do Município de São Paulo, tendo em vista que a última fixação se deu através da Lei 15.401/11” (doc. 10, fl. 16).

Tanto assim, que a tabela constante de fl. 17 do respectivo projeto de lei (doc. 10) demonstra que, caso utilizado o **menor dos índices de atualização do valor do subsídio do sr. prefeito fixado a partir de janeiro de 2012 (R\$ 24.117,62), qual seja, o IPC-FIPE**, o índice de atualização a ser aplicado seria de 58,08%, culminando no valor de **R\$ 38.125,13 (trinta e oito mil, cento e vinte e cinco reais e treze centavos)**. Todavia, tendo em conta o **limite máximo estabelecido pelos artigos 37, inciso XI e 14, inciso VI da Lei Orgânica do Município de São Paulo**, fixou-se como valor do subsídio do prefeito o montante de **R\$ 35.462,22** (doc. 09), correspondente a **90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do**

**atual subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**, aplicando-se, então, índice de atualização (artigo 37, inciso X, *in fine* da CF) inferior ao menor dos índices aplicáveis (aproximadamente 46%).

Aliás, aplicando-se a “Tabela Prática para Cálculo de Atualização Monetária dos Débitos Judiciais”, o valor atualizado do subsídio do prefeito para o mês de dezembro de 2020 alcançaria a quantia de **R\$ 39.048,68**, assim calculado:

$R\$ 24.117,62 \div 46,864232 \text{ (janeiro/2012)} \times 75,877570 \text{ (dezembro/2020)} = R\$ 39.048,68$

De se reiterar que, nos termos do artigo 37, inciso X, da Carta Magna, aplica-se a **revisão geral anual** também aos subsídios dos detentores de mandato eletivo e secretários municipais (art. 39, § 4º da CF).

De se apontar, ainda, que ao contrário do que pretende fazer crer o Autor Popular, ora apelante, a **Lei Municipal nº 17.543/2020 (doc. 09) não atrelou, de qualquer modo, o valor dos subsídios do Prefeito e dos demais agentes lá previstos ao valor dos vencimentos de qualquer categoria de servidores públicos municipais**. Com o aumento do valor do subsídio do sr. prefeito, a partir de 1º de janeiro de 2022 (art. 4º Lei Municipal nº 17.543/2020), os **servidores que já percebem valores além do atual valor do limite máximo de vencimentos estabelecido (artigo 37, inciso XI da CF)** – via de regra em razão de vários anos de serviço público prestado, que ensejam o acesso na carreira, com o consequente aumento de vencimentos, além dos denominados adicionais por tempo de serviço – passarão a ter a **diminuição de corte sobre os vencimentos já percebidos**, sem aplicação de qualquer aumento sobre os mesmos, como decorrência da norma impugnada.

E com relação à genérica afirmação de inobservância ao regular processo legislativo, de igual modo, totalmente inconsistente.

De fato, inexistente qualquer regra constitucional ou legal que impeça o Legislativo de apresentar substitutivo ao Projeto de Lei de sua própria iniciativa. De se apontar que a propositura que redundou no **Projeto de Lei nº 173/2018**, foi de **iniciativa da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo (doc. 10, fl. 01)**, tendente à **aplicação de índice de atualização dos benefícios pagos** aos servidores da Câmara Municipal de São Paulo, em observância ao artigo 37, § 2º, inciso II da LOMSP. Já o substitutivo apresentado em seu curso, também foi **subscrito pelos integrantes da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo**, com o objetivo de **atualizar o subsídio do prefeito, vice-prefeito e secretários**, em observância ao artigo 14, inciso VI da LOMSP.

Acerca da possibilidade de apresentação de substitutivo, prescreve o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo que se trata de proposição apresentada por vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa “para substituir outra já existente sobre o mesmo assunto” (artigo 269, caput. Disponível em: [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br)).

No caso em questão, tratou-se de Substitutivo apresentado sobre o **mesmo assunto (atualização monetária de vencimentos/subsídios)**, razão pela qual restou acolhido o substitutivo apresentado, com a final aprovação. Aliás, a **interpretação sobre o acolhimento ou não do substitutivo apresentado é de competência exclusiva do próprio Legislativo (matéria interna corporis)**, mais especificamente do **presidente** da Câmara Municipal de São Paulo, a quem compete “interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno” (art. 17, inciso I, letra “d” do Regimento Interno da CMSP), bem como “recusar substitutivos ou emendas que não sejam pertinentes à proposição inicial” (art. 17, inciso II, “f” do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo – [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br)).

Sobre a impossibilidade do Poder Judiciário adentrar em questões dessa espécie, face ao **princípio constitucional da Separação dos Poderes (artigo 2º CF)**, a jurisprudência é pacífica, como inclusive se infere de recente julgado exarado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, fundamentado em vários precedentes da Suprema Corte:

MANDADO DE SEGURANÇA – IMPETRAÇÃO MANEJADA POR PARLAMENTAR (DEPUTADA ESTADUAL) EM FACE DE ATO ATRIBUÍDO AO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, ENVOLVENDO A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 588/2018 – ALEGAÇÃO DE QUE A MATÉRIA NELE VEICULADA OSTENTA FEIÇÃO CONSTITUCIONAL – PEDIDO PARA ANULAÇÃO DA VOTAÇÃO DO PROJETO DE LEI, BEM COMO CESSAÇÃO DE SEUS EFEITOS NA REDAÇÃO FINAL, OBSTANDO A AUTORIDADE COATORA DE ENCAMINHÁ-LO À SANÇÃO GOVERNAMENTAL E, CASO TAL PROVIDÊNCIA JÁ TENHA OCORRIDO, QUE SUSPENDA IMEDIATAMENTE OS EFEITOS INERENTES À APROVAÇÃO – INVIABILIDADE – PRETENSÃO QUE OBJETIVA EXERCÍCIO DE CONTROLE JURISDICIONAL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE, ENVOLVENDO ATO NORMATIVO EM FASE DE CRIAÇÃO – DEBATE, ADEMAIS, QUE ABORDA QUESTÕES ‘INTERNA CORPORIS’, ACERCA DA QUAL É VEDADO INGERÊNCIA DO JUDICIÁRIO, SOB PENA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO OU DESCUMPRIMENTO A PRECEITO CONSTITUCIONAL REFERENTE AO PROCESSO LEGISLATIVO QUALIFICADO – DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO – PRECEDENTES DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL – SEGURANÇA DENEGADA. (TJSP, Órgão Especial, MS nº 0037755-63.2020.8.26.0000, Relator Exmo. Desembargador FRANCISCO CASCONI, j. 11/11/2020, v.u.) (grifos nossos)

E constou dos fundamentos de tal julgado:

Quando, porém, [a] **controvérsia** suscitada reside em **divergência interpretativa** acerca da incidência de normas regimentais das Casas Legislativas, tem-se conflito infenso ao controle jurisdicional, dada a **independência e autonomia dos Poderes da República**, limitando-se a questão de natureza *interna corporis*.

Nesse prumo, a jurisprudência do Pretório Excelso, também adotada no âmbito deste C. Órgão Especial:

“Não custa rememorar, por oportuno, que a **correção de desvios exclusivamente regimentais, por refletir tema subsumível à noção de atos ‘interna corporis’**, refoge ao âmbito do controle jurisdicional, como tem decidido esta Suprema Corte (MS 22.494/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa – MS 22.503/DF, Red. p/ o acórdão Minis. Maurício Corrêa – MS 23.920-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.)”

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL. ‘INTERNA CORPORIS’. **Matéria relativa à interpretação, pelo presidente do congresso nacional, de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio ‘interna corporis’**. Pedido de segurança não conhecido. (MS 20.471/DF, Rel. Min. Francisco Rezek) (grifos nossos)

Em suma, inconsistente alegação de genérica de violação aos princípios da legalidade, publicidade, proporcionalidade, moralidade e razoabilidade, o que decorre da simples constatação de que a **última fixação de valores dos subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários deu-se no ano de 2011 – portanto, há 10 (dez) anos – por meio da Lei Municipal nº 15.401/2011.**

Restam afastados todos os argumentos indicados na exordial e no recurso de Apelação, devendo-se repisar que os **valores fixados pela Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020 (doc. 09), já desatualizados (doc. 10, fl. 17), apenas passarão a ser aplicados a partir de 1º de janeiro de 2022 (artigo 4º).**

## V. DO PEDIDO

Face ao exposto requer, preliminarmente, seja decretada a extinção do presente feito, sem resolução do mérito, em razão da ocorrência de **litispêndência**, sendo certo que a primeira das demandas distribuídas foi a **Ação Popular nº 1065727.26.2020.8.26.0053, 10ª Vara da Fazenda Pública (cf. item II.b, supra – artigos 312, 337, inciso VI, parágrafos 1º e 3º e 485, inciso V do CPC)**, relembrando-se que tal matéria insere-se dentre aquelas de ordem pública, cognoscíveis de ofício (artigo 485, § 3º do CPC).

Todavia, na remota hipótese de assim não se entender, aguarda a negativa de provimento ao recurso de Apelação em apreço, seja por inexistir qualquer vício de fundamentação na r. sentença impugnada, seja em razão do acerto da r. sentença que bem proclamou o **indeferimento da peça exordial**, ante à **ausência de interesse processual**, haja vista se tratar de **Ação Popular tendente a impugnar lei em tese (Lei do Município de São Paulo nº 17.543/2020)**, com a consequente extinção do feito, sem resolução de mérito (cf. **item II.b, supra**), sob pena de violação aos **artigos 17, 330, inciso III, 485, inciso VI do Código de Processo Civil, 1º, caput da Lei nº 4.717/65, artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal**.

Ainda, sob esse prisma, há que se reconhecer a **ilegitimidade ativa** do autor popular/apelante, (cf. item IV.a., supra – artigos 103 da Constituição Federal, 90 da Constituição do Estado de São Paulo e 485, inciso VI do CPC), com a consequente extinção do processo, sem resolução do mérito.

Quanto ao **mérito** da pretensão formulada na peça exordial, na remota hipótese de serem afastadas todas as preliminares indicadas, requer que seja reconhecida sua **total improcedência**, haja vista que o **processo legislativo que redundou na edição da Lei Municipal nº 17.543/2020, decorrente do Projeto de Lei nº 173/2018**, observou todas as normas constitucionais e legais aplicáveis (cf. item IV.b, acima – **artigos 29, incisos V e VI, 29-A, inciso VI e § 1º, 37, incisos X e XI, 39, § 4º da Constituição Federal, artigo 14, inciso VI da Lei Orgânica do Município de São Paulo, Lei Complementar nº 101/2000**), sendo certo que eventual intervenção judicial na matéria em debate redundaria em violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes (**artigo 2º CF**).

Termos em que,  
Pede deferimento.

São Paulo, 9 de abril de 2021.

Andréa Rascovski Ickowicz  
Procuradora Legislativa – CMSP  
RF 11.075 – OAB/SP 130.317

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa – Chefe  
RF 11.043 – OAB/SP 106.017

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Em 8 de julho de 2021, a 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, por votação unânime, negou provimento ao recurso e ao reexame necessário, com declaração de voto da 3ª Juíza, por meio de acórdão assim ementado:

AÇÃO POPULAR. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. Pretensão de declarar a nulidade do ato administrativo que originou o substitutivo do projeto de Lei nº 173/2018, que dispõe sobre a fixação do subsídio mensal do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, nos termos do artigo 29, inciso V, da Constituição Federal, e dá outras providências, declarando nula de pleno direito a Lei nº 17.543, de 23 de dezembro de 2020. Impossibilidade. Ação Popular que não se presta a analisar a inconstitucionalidade de lei. Inadequação da via eleita.

AÇÃO POPULAR. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. Pretensão de declarar a nulidade do ato administrativo que originou o substitutivo do projeto de Lei nº 173/2018, que dispõe sobre a fixação do subsídio mensal do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais. Fixação de subsídio de prefeitos e vereadores está sujeito a regra do art. 29, V e VI da CF, que seriam autoaplicáveis, não se submetendo ao prazo do art. 21 da LRF. Indeferimento da inicial que deve ser mantido.

AÇÃO POPULAR. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. Pretensão de declarar a nulidade do ato administrativo que originou o substitutivo do projeto de Lei nº 173/2018, que dispõe sobre a fixação do subsídio mensal do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais. Inobservância do art. 6º da Lei nº 4.717/65. Necessidade que seja citada para a demanda o ente público, bem como todas as autoridades envolvidas no ato apontado como irregular, inclusive os beneficiários. Irregularidade no polo passivo da petição inicial. Sentença mantida. Recurso e reexame necessário improvidos.



EXMA. SRA. MINISTRA RELATORA DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DRA. ROSA WEBER

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 981.825**  
**Ação Direta de Inconstitucionalidade**  
**Número na origem: 0128923-93.2013.8.26.0000**

MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, representada por seu Presidente, nos termos do artigo 16 c.c. artigo 17, inciso IV, alíneas “a” e d”, do Regimento Interno da Edilidade Paulistana, CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e seu PRESIDENTE, por si e assistido pelas Procuradoras Legislativas ao final assinadas, nos autos do Recurso Extraordinário acima indicado, em que figura como parte a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS - TELCOMP**, vêm, respeitosamente, à presença de V. Exa., em consonância com os artigos 1.043 e seguintes do Código de Processo Civil e 330 e seguintes do Regimento Interno desse E. Supremo Tribunal Federal, apresentar

### **EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA**

em razão do v. Acórdão da 1ª Turma desse E. Supremo Tribunal Federal publicado em 11/12/2020, aclarado pelo v. Acórdão publicado em 2/3/2021, que rejeitou os Embargos de Declaração opostos pela Edilidade Paulistana, consubstanciados nas razões de fato e de direito que passam a aduzir.

Nesse passo, requerem o recebimento dos presentes Embargos, determinando-se seu regular processamento.

Termos em que pedem deferimento.

São Paulo, 21 de março de 2021.

MILTON LEITE  
Presidente

FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA  
Procuradora Legislativa – RF 11.483  
OAB/SP 287.482

Luciana de Fátima da Silva  
Procuradora Legislativa Supervisora – Setor Judicial  
RF 11.200 / OAB-SP 181.552

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe  
OAB/SP nº 106.017 - RF 11.043

RAZÕES DE EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA  
(Artigos 1.043 e seguintes do Código de Processo Civil e 330 e seguintes do  
Regimento Interno desse E. Supremo Tribunal Federal)

**Recurso Extraordinário nº 981.825 – SÃO PAULO**

**Embargantes:** Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e Câmara Municipal de São Paulo

**Embargado:** Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas - TELCOMP

**Decisão embargada:** v. Acórdão da 1ª Turma desse E. Supremo Tribunal Federal publicado em 11/12/2020 (peça nº 56 dos presentes autos), aclarado pelo v. Acórdão publicado em 2/3/2021 (peça nº 63 dos autos)

**Decisões paradigmas:**

- v. Acórdão desse C. Plenário nos autos do AI nº 813184 AgR-ED-ED (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16/10/2014 - Doc. 1);

- v. Acórdão da C. 2ª Turma nos autos do RE nº 250.396-7 (Rel. Min. Marco Aurélio, j. 14/12/1999 - Doc. 2);

- v. Acórdão desse C. Plenário nos autos do RE nº 194662 ED-ED-EDv / BA, (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 14/05/2015 - Doc. 3);

- v. Acórdão da C. 2ª Turma nos autos do ARE 930745 AgR-segundo-ED-ED / RS (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20/11/2019 - Doc. 4);

- v. Acórdão da 2ª Turma nos autos do AgRg no RE com Agravo nº 1224162-SP, (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 09/12/2019 – Doc. 5).

**E. Supremo Tribunal Federal,  
C. Plenário!**

Com a devida vênia, o julgamento impugnado é nulo e, ainda que assim não se entenda, o v. Acórdão embargado diverge do entendimento firmado por outros órgãos desse C. Supremo Tribunal Federal (Plenário e 2ª Turma) nos precedentes supra indicados, conforme será demonstrado.

## I. SÍNTESE

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas – TELCOMP, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.756/2004, com dispositivos alterados pela Lei nº 15.147/2010 do Município de São Paulo, que dispõe sobre a instalação e funcionamento, no Município, de postes, torres, antenas, contêineres e demais equipamentos que compõem as Estações Rádio-Base (ERBs), destinadas à operação de serviços de telecomunicações.

O C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça de São Paulo julgou a ação procedente em parte, declarando, assim, a inconstitucionalidade parcial da Lei (artigos 22, 23, 24, 27 e 28 e expressão “e o funcionamento” contida no art. 1º), com base no entendimento de que a matéria ali tratada seria afeta aos serviços de telecomunicações, de competência legislativa federal. Reconheceu, entretanto, a constitucionalidade dos dispositivos que tratam sobre restrições da instalação (Capítulo II), instalações em áreas públicas (Capítulo III), regras de edificação, uso e ocupação do solo (Capítulo IV), procedimentos de instalação (Capítulo V) e fiscalização da instalação (Capítulo VI) e sobre regras de proteção à saúde da população e ao meio ambiente (arts. 25 e 26 do Capítulo VII).

Diante dessa decisão, tanto a Autora quanto a Câmara Municipal de São Paulo apresentaram Recurso Extraordinário. Este E. Supremo Tribunal Federal negou seguimento a ambos os recursos, mantendo a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, em decisão monocrática da i. Relatora datada de 17/08/2020. *In verbis*:

“Da leitura dos fundamentos do acórdão prolatado na origem, constato explicitados os motivos de decidir, a afastar o vício da nulidade por negativa de prestação jurisdicional arguido nas razões do recurso da *Telcomp*. Destaco que, no âmbito técnico-processual, o grau de correção do juízo de valor emitido na origem não se confunde com vício ao primado da fundamentação, notadamente consabido que a disparidade entre o resultado do julgamento e a expectativa da parte não sugere lesão à norma do texto republicano. (...)

Inexistente, ainda, a alegada violação do art. 125, § 2º, da Lei Fundamental, firme nesta Suprema Corte o entendimento de que o controle abstrato de constitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual compete aos Tribunais de Justiça dos Estados. Anoto precedentes:

(...)

No mérito, o entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a matéria relativa à instalação de torres de telefonia celular está inserida na competência legislativa municipal para disciplinar o uso e a

ocupação do solo urbano, razão pela qual não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. Nesse sentido:

(...)

Nesse sentir, não merecem seguimento os recursos extraordinários, consoante também se denota dos fundamentos da decisão que desafiou os recursos, aos quais me reporto e cuja detida análise conduz à conclusão pela ausência de ofensa a preceito da Constituição da República.”

A Associação Autora e a Edilidade, então, apresentaram recurso de Agravo Regimental, os quais não foram providos, conforme Acórdão datado de 25/10/2019, assim ementado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E URBANÍSTICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. TORRE DE TELEFONIA MÓVEL. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PRECEDENTES. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL. ART. 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. RAZÕES DE DECIDIR EXPLICITADAS PELO ÓRGÃO JURISDICCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. AGRAVO MANEJADO SOB A VI-GÊNCIA DO CPC/2015.

1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. A Constituição da República confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, neles compreendidos o uso e a ocupação do solo urbano no seu território. Precedentes.

2. Inexiste violação do art. 93, IX, da Constituição Federal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o referido dispositivo constitucional exige a explicitação, pelo órgão jurisdiccional, das razões do seu convencimento. Enfrentadas todas as causas de pedir veiculadas pela parte capazes de, em tese, influenciar o resultado da demanda, fica dispensado o exame detalhado de cada argumento suscitado, considerada a compatibilidade entre o que alegado e o entendimento fixado pelo órgão julgador.

3. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.

4. Agravo regimental conhecido e não provido.”

Ainda inconformada, a Autora opôs Embargos de Declaração **com pedido de efeitos infringentes** em face dessa decisão (Peça nº 33 dos presentes autos).

## **Não foi oportunizada a manifestação da Câmara Municipal de São Paulo e da Municipalidade antes do julgamento de tais Embargos.**

A i. Relatora, Ministra Rosa Weber, entendeu que o recurso era manifestamente descabido. O Ministro Marco Aurélio votou no mesmo sentido.

Porém, o Ministro Alexandre de Moraes abriu divergência, votando pelo acolhimento do recurso de Embargos de Declaração, para dar provimento ao Recurso Extraordinário da Autora. Os Ministros Luiz Fux e Luís Roberto Barroso acompanharam o entendimento do Min. Alexandre de Moraes. Assim, por maioria, foi julgada inteiramente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (com a consequente declaração de inconstitucionalidade integral da legislação debatida).

**Durante a sessão de julgamento, a Câmara Municipal de São Paulo e o Município suscitaram questão de ordem para indicar a nulidade do julgamento em razão da ausência de intimação para manifestação sobre tal recurso. Entretanto, a i. Relatora, Ministra Rosa Weber, rejeitou o pleito, por considerá-lo prematuro.** Entendeu que seria necessário aguardar a conclusão da sessão de julgamento que estava em curso.

Diante da publicação do referido Acórdão, em 11/12/2020, a Edilidade Paulistana opôs Embargos Declaratórios, aduzindo novamente, em sede de preliminar, a nulidade do julgado em razão do cerceamento do direito de defesa. Quanto ao mérito, indicou a impossibilidade do reexame, em sede de Embargos Declaratórios, de questões de fato e de direito já apreciadas por este E. Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário e respectivo Agravo, conforme tese já fixada pelo Plenário desta Suprema Corte em julgamento de embargos de divergência, no sentido de que “os embargos de declaração não se prestam a corrigir possíveis erros de julgamento” (STF, RE 194662 ED-ED-EDv / BA, Plenário, j. 14/05/2015 – Doc. 3).

Entretanto, referidos Embargos de Declaração opostos pela Câmara Municipal de São Paulo foram rejeitados pela 1ª Turma, sob o fundamento de que o Acórdão embargado não apresenta omissão, contradição, obscuridade ou erro material, não sendo necessário qualquer reparo do julgado.

Diante de tal julgamento, não resta à Edilidade outra alternativa senão interpor o presente recurso de Embargos de Divergência, pelos fundamentos expostos a seguir.

## **II. DO CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA**

Nos termos do artigo 1.043 do CPC, é embargável o acórdão de órgão fracionário que, em recurso extraordinário ou especial, divergir do julgamento de qualquer outro órgão do mesmo tribunal, podendo verificar-se a divergência na aplicação do direito material ou do direito processual, conforme o § 2º do mesmo artigo.

Na hipótese em apreço, os Embargos de Divergência são interpostos em razão da divergência entre o julgamento recorrido e o entendimento firmado por outros órgãos deste E. Supremo Tribunal Federal (Plenário e 2ª Turma) nos seguintes precedentes:

a) Quanto à **necessidade de oportunizar-se a manifestação da parte adversa em Embargos Declaratórios com efeito modificativo:**

- AI 813184 AgR-ED-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 16/10/2014 (Doc. 1);

- RE 250.396-7, Rel. Min. Marco Aurélio, 2ª Turma, j. 14/12/1999 (Doc. 2);

b) Quanto à **impossibilidade de reanálise do mérito em sede de Embargos de Declaração visando à correção de suposto erro de julgamento:**

- RE 194662 ED-ED-EDv / BA, Plenário, j. 14/05/2015 (Doc. 3);

- ARE 930745 AgR-segundo-ED-ED / RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, j. 20/11/2019 (Doc. 4);

c) Quanto à **constitucionalidade da Lei Paulistana nº 13.756/04 (objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade):**

- AgRg no RE com Agravo 1224162-SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, j. 09/12/2019 (Doc. 5).

Atendidos, portanto, os requisitos necessários ao conhecimento dos presentes Embargos de Divergência.

### III. PRELIMINARMENTE: DA NULIDADE DO JULGAMENTO

Nos termos do quanto narrado na síntese acima, ao proceder-se à análise dos Embargos Declaratórios opostos pela Autora, foram-lhe atribuídos efeitos infringentes sem a prévia intimação da Edilidade Paulistana e da Prefeitura do Município de São Paulo para que se manifestassem sobre o recurso, nos termos do quanto estabelecido pelo art. 1.023, § 2º, do Código de Processo Civil.

Flagrante, portanto, a ilegalidade perpetrada, a implicar a **nulidade** do referido julgamento por violação aos **princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (artigos 5º, LV, da Constituição Federal, e 7º, 9º, 10º e 1.023, § 2º, do CPC)**.

Nesse sentido:

*“Ementa:* EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXISTÊNCIA DE OMISSÃO. EFEITOS INFRINGENTES EM EMBARGOS. NECESSÁRIO CONTRADITÓRIO.

I – A atribuição de efeitos infringentes aos embargos de declaração torna imprescindível a observância do contraditório, oportunizando-se à parte contrária impugnar o pedido do embargante.

II – Embargos de declaração acolhidos para anular o acórdão proferido nos

primeiros embargos de declaração e determinar a abertura de vista ao ora embargante para apresentar contrarrazões ao recurso anteriormente interposto. (STF, Tribunal Pleno, AI 813184 AgR-ED-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16/10/2014 – Doc. 1)

Este já era, aliás, o entendimento desta Suprema Corte, desde antes da edição do Código de Processo Civil atual:

“EMBARGOS DECLARATÓRIOS – EFEITO MODIFICATIVO – VISTA DA PARTE CONTRÁRIA. Os pronunciamentos do *Supremos* Tribunal Federal são reiterados no sentido da exigência de intimação do Embargado quando os declaratórios veiculem pedido de efeito modificativo.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em segunda turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e lhe dar provimento, para cassar o acórdão dos embargos de declaração e determinar novo julgamento se realize, após prévia intimação do recorrente sobre os termos desses embargos. (...)

#### VOTO

(...)

Do contraditório

Reiterados são os pronunciamentos desta Corte no sentido de exigir-se a abertura de vista à parte contrária quando os embargos interpostos veiculem pedido de eficácia modificativa. (...) Pois bem, protocolizados os embargos declaratórios de folha 681 à 687, buscando-se a reversão do quadro, não foi aberta vista ao ora Recorrente e, aí, o Colegiado veio a acolhê-los (...). O ora Recorrente foi surpreendido com a decisão. Tinha a seu favor o pronunciamento primeiro, resultante do julgamento do recurso especial, quando recebeu a notícia da modificação. No particular, afigura-se passível de conhecimento este extraordinário, ante a colocação em plano secundário do preceito constitucional que dando amplitude maior ao princípio do contraditório, resultou na fixação de entendimento no sentido de, conduzindo os embargos declaratórios pedido de eficácia modificativa, cumpre sempre ouvir o embargado.

(STF, RE 250.396-7, 2ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 14/12/1999 – Doc. 2)

Ademais, o **prejuízo, in casu, é manifesto**, ante o acolhimento do recurso de Embargos de Declaração, para dar **provimento ao Recurso Extraordinário da Autora, julgando-se inteiramente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com a consequente declaração de inconstitucionalidade integral da legislação debatida.

Assim, em razão do **cerceamento do direito de defesa perpetrado**, é imperativo o reconhecimento da **nulidade do julgamento** em questão, o qual **deverá ser renovado em outra oportunidade *ab initio***, após a regular intimação das partes.

#### **IV. MÉRITO: DA DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA DAS DIVERGÊNCIAS SUSCITADAS**

##### **a. Quanto à necessidade de oportunizar-se a manifestação da parte adversa em Embargos Declaratórios com efeito modificativo**

Ainda que esta E. Corte Suprema não entenda pela cassação do v. Acórdão recorrido e determinação de novo julgamento, o que somente para argumentar se admite, quanto ao mérito há de ser reformado referido *decisum*, ante sua incompatibilidade com os seguintes precedentes, já suscitados em sede de preliminar:

*“Ementa:* EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXISTÊNCIA DE OMISSÃO. EFEITOS INFRINGENTES EM EMBARGOS. NECESSÁRIO CONTRADITÓRIO.

I – A atribuição de efeitos infringentes aos embargos de declaração torna imprescindível a observância do contraditório, oportunizando-se à parte contrária impugnar o pedido do embargante.

II – Embargos de declaração acolhidos para anular o acórdão proferido nos primeiros embargos de declaração e determinar a abertura de vista ao ora embargante para apresentar contrarrazões ao recurso anteriormente interposto.

(STF, Tribunal Pleno, AI 813184 AgR-ED-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16/10/2014 – Doc. 1)

“EMBARGOS DECLARATÓRIOS – EFEITO MODIFICATIVO – VISTA DA PARTE CONTRÁRIA. Os pronunciamentos do *Supremos* Tribunal Federal são reiterados no sentido da exigência de intimação do Embargado quando os declaratórios veiculem pedido de efeito modificativo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em segunda turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e lhe dar provimento, para cassar o acórdão dos embargos de declaração e determinar novo julgamento se realize, após prévia intimação do recorrente sobre os termos desses embargos. (...)

VOTO

(...)

Do contraditório

Reiterados são os pronunciamentos desta Corte no sentido de exigir-se a abertura de vista à parte contrária quando os embargos interpostos veicularem pedido de eficácia modificativa. (...) Pois bem, protocolizados os embargos declaratórios de folha 681 à 687, buscando-se a reversão do quadro, não foi aberta vista ao ora Recorrente e, aí, o Colegiado veio a acolhê-los (...). O ora Recorrente foi surpreendido com a decisão. Tinha a seu favor o pronunciamento primeiro, resultante do julgamento do recurso especial, quando recebeu a notícia da modificação. No particular, afigura-se passível de conhecimento este extraordinário, ante a colocação em plano secundário do preceito constitucional que dando amplitude maior ao princípio do contraditório, resultou na fixação de entendimento no sentido de, conduzindo os embargos declaratórios pedido de eficácia modificativa, cumpre sempre ouvir o embargado.

(STF, RE 250.396-7, 2ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 14/12/1999 – Doc. 2)

Ora, ao rejeitarem-se os Embargos Declaratórios opostos pela Edilidade, nos quais suscitada a nulidade do julgamento por atribuição de efeito modificativo ao recurso de Embargos de Declaração da Autora, sem oportunização de manifestação prévia, divergiu-se do **entendimento estabelecido pela 2ª Turma e confirmado pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal**, no sentido de que **a atribuição de efeitos infringentes aos aclaratórios torna imprescindível a observância do contraditório, oportunizando-se à parte contrária impugnar o pedido do embargante.**

**b. Quanto à impossibilidade de reanálise do mérito em sede de Embargos de Declaração, visando à correção de suposto erro de julgamento**

Os embargos declaratórios têm como finalidade, nos termos do art. 1.022 do Código de Processo Civil, corrigir erro material e sanar omissão, contradição ou obscuridade encontrada de forma intrínseca na decisão embargada, hipótese que não é a destes autos, visto que a fundamentação do r. *decisum* reformado quando do julgamento de Embargos de Declaração opostos pela Autora havia indicado adequadamente os fundamentos fáticos e jurídicos da decisão tomada.

Nesse sentido, a propósito, acertadamente aduziu a i. Relatora, Min. Rosa Weber, em seu voto:

**“Não há vícios a sanar.**

Verifico, de plano, nítido o caráter meramente infringente com o qual opostos os declaratórios, uma vez que o embargante deixou de indicar, a rigor, qualquer omissão, obscuridade, contradição ou erro material, tendo se

restringido, a pretexto de indicar omissão, a atacar os fundamentos do julgado, hipótese que não se insere no rol art. 1.022 do Código de Processo Civil. Reputo truísmo mencionar que o ônus da impugnação especificada, sem o que inviável a apreciação de recurso, consubstancia indeclinável dever processual, albergado não só pelos Códigos de Processo Civil tanto de 1973 quanto de 2015, mas também pelo Regimento Interno desta Casa.

(...)

**Por conseguinte, inexistentes os pressupostos de embargabilidade.**

De qualquer sorte, não se ressentem o julgado de qualquer vício passível de aclaratórios, devidamente explicitadas as razões de decidir e enfrentadas as **questões necessárias e suficientes** ao deslinde da controvérsia, consideradas, nos termos do art. 489, IV, do CPC, bem como da jurisprudência desta Corte, aquelas assertivas recursais capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador. Precedentes: AR 2374 AgR-ED, Tribunal Pleno, Relator *Min.* Teori Zavascki, DJe 15.9.2016, e ARE 919777 AgR-ED, Tribunal Pleno, Relator *Min.* Ricardo Lewandowski (Presidente), DJe 21.9.2016.

Observo ausente a alegada omissão na decisão embargada, haja vista didaticamente explanado o entendimento de que não ocorreu violação do *art.* 93, IX, da Lei Maior. Nesse contexto, consignado que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o referido dispositivo constitucional exige tão só a explicitação, pelo órgão jurisdicional, das razões hábeis e suficientes a conduzir ao entendimento esposado, desnecessário o exame detalhado de cada argumento suscitado pelas partes.

(...)

Destaco, por oportuno, acerca das apontadas omissões quanto à inconstitucionalidade da legislação municipal, didaticamente registrado que o entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que “A Constituição da República confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, neles compreendidos o uso e a ocupação do solo urbano no seu território”.

A esse respeito, torno a enfatizar, firme na jurisprudência desta Suprema Corte, o entendimento de que aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, entre eles, o uso e a ocupação do solo urbano em seu território, que abrange a disciplina sobre instalação de torres de telefonia móvel. Nesse sentido:

(...)

De mais a mais, enfatizo que a contradição sanável por aclaratórios é aquela intrínseca à decisão embargada, vale dizer, a que se revela no confronto entre os fundamentos do julgado embargado e a respectiva conclusão. Nesse sentido, recorro ao seguinte precedente:

‘Embargos de declaração no agravo regimental no agravo de instrumento.

Matéria criminal. Questões afastadas nos julgamentos anteriores. Não há omissão, contradição ou obscuridade. Embargos rejeitados. 1. No julgamento do agravo regimental, as questões postas pela parte embargante foram devidamente enfrentadas, nos limites necessários ao deslinde do feito. Inexiste, portanto, qualquer dos vícios do *art. 337* do RISTF. 2. Segundo a jurisprudência desta Corte, a contradição que autoriza opor o recurso declaratório deve ser interna à decisão, verificada entre os fundamentos do julgado e a sua conclusão, o que não ocorreu no caso em tela. 3. Embargos de declaração *rejeitados*' (AI 853.653-AgR-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 09.8.2012).

Por seu turno, ausente descompasso lógico entre os fundamentos adotados e a conclusão do julgado, afasta-se a tese veiculada nos embargos declaratórios de que contraditório ou obscuro o *decisum*.

Enfim, não se prestam os embargos de declaração, em qualquer hipótese, não obstante a vocação democrática que ostentam e presente a finalidade precípua de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, para o reexame das questões de fato e de direito já apreciadas.

Não configuradas, portanto, quaisquer das hipóteses elencadas no *art. 1.022* do CPC, evidenciando-se tão somente o inconformismo da parte com a decisão que lhe foi desfavorável.

Embargos de declaração rejeitados.  
É como voto.”

Entretanto, *data maxima venia*, verifica-se que o voto do i. Redator para o Acórdão, Min. Alexandre de Moraes, **adentrou no reexame das questões de fato e de direito já apreciadas por este E. Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário e respectivo Agravo.**

Com efeito, a fundamentação do v. Acórdão ora embargado torna patente que o acolhimento dos Aclaratórios opostos pela Associação Autora, com a consequente reforma do r. *decisum* anterior para julgar integralmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, resultou da reanálise do mérito, **incabível em sede de Embargos de Declaração.** Confira-se:

“Na petição inicial e em todas suas demais manifestações no processo, a parte autora, ora embargante, sustenta que a norma extrapolou a competência legislativa municipal, tendo invadido a reserva da União para editar normas sobre telecomunicações e radiodifusão.

Pois bem, peço *vênia* à Eminente Relatora, pois entendo que o acórdão ora embargado deixou de se manifestar sobre relevante jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a respeito da matéria.”

Na mesma toada, o voto-vista do i. Min. Luís Roberto Barroso:

“15. Consoante apontado pela Embargante, o debate trazido no recurso extraordinário interposto, em que se questiona o estabelecimento de critérios e condições para instalação de Estações de Rádio Base (ERBs), constante das Lei 13.756/2004, é alcançado pela decisão proferida na ADI 3.110. O acórdão do tribunal de origem, ao reputar válidas normas locais com restrições e vedações à instalação de estações de telefonia, dissentiu do entendimento firmado por este Supremo Tribunal Federal.

16. Diante do exposto, acompanho a divergência aberta pelo Min. Alexandre de Moraes e acolho os embargos de declaração, dando-lhe efeitos infringentes, para prover o recurso extraordinário da TELCOMP e reconhecer a inconstitucionalidade da Lei nº 13.756/2004, do Município de São Paulo.

17. **É como voto.**”

Evidente, portanto, *data maxima venia*, que o acolhimento dos Embargos Declaratórios da Autora decorreu da verificação de suposto erro de julgamento.

E, conforme tese já fixada pelo Plenário desta Suprema Corte em julgamento de embargos de divergência (RE 194662 ED-ED-EDv / BA, Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 14/05/2015 – Doc. 3), “os embargos de declaração não se prestam a corrigir possíveis erros de julgamento”:

**“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – ERRO DE JULGAMENTO – INADEQUAÇÃO. Os embargos de declaração não se prestam a corrigir erro de julgamento.**

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em conhecer e receber os embargos de divergência nos embargos de declaração nos embargos de declaração no recurso extraordinário para anular o acórdão formalizado nos primeiros embargos de declaração e restabelecer o julgamento relativo ao recurso extraordinário, **fixando a tese de que os embargos de declaração não se prestam a corrigir possíveis erros de julgamento, nos termos do voto do redator (...).**

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):

(...)

O objeto dos embargos não está em dizer qual acórdão - o do Ministro Marco Aurélio ou o do Ministro Gilmar Mendes - seguiu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito ao mérito, mas, a divergência alegada pelo embargante é relativa à possibilidade, na espécie, de acolher embargos de declaração com efeitos infringentes.

Para tanto, o embargante defende que o fundamento da Segunda Turma, no julgamento do recurso extraordinário, para excluir o caso dos precedentes do Tribunal não era “premissa equivocada”, mas, suposto “erro de

“julgamento”, que não poderia ter sido corrigido no julgamento dos embargos de declaração e cita diversos precedentes que subsidiariam sua tese. (...)

Se a diferenciação feita pelo acórdão proferido pela Segunda Turma no recurso extraordinário está errada, isso constitui erro de julgamento, na medida em que aplica erroneamente a jurisprudência sobre o assunto; contra essa decisão havia, sim, recurso idôneo para corrigir o *vício*, os embargos de divergência.

Ora, se o fundamento dos embargos de declaração era a omissão do acórdão, disfarçada de premissa equivocada, relativamente à jurisprudência do Tribunal, então, os efeitos pretendidos eram os típicos dos embargos de divergência, ou seja, adequação da decisão aos precedentes da Casa.

Portanto, os embargos de declaração não poderiam ser recebidos para a correção de erro de julgamento e, uma vez que o foram, contrariou-se a jurisprudência do Tribunal.

Embargos de declaração não têm o condão de submeter o que decidido a novo julgamento.

Desse modo, conheço dos embargos de divergência e os recebo para anular o acórdão da Segunda Turma proferido no julgamento dos primeiros embargos de declaração e restabelecer o acórdão primitivo do julgamento do recurso extraordinário: é o meu voto.

E, durante o debate ocorrido na sessão de julgamento do dia 14/05/2015, o i. Min. Luís Roberto Barroso manifestou-se no seguinte sentido:

“DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, apenas eu acho que faríamos bem se explicitássemos, então, que o Tribunal decidiu que **embargos de declaração não se prestam a corrigir alegados erros de julgamento**. Acho que essa foi a tese firmada, e é sempre de bom tom deixá-la explícita.

(...)

(...) nesse caso concreto, (...) o que aconteceu foi: o Tribunal discutiu uma específica questão - a Turma - e, majoritariamente, pronunciou-se num determinado sentido.

**Os embargos de declaração foram utilizados como instrumento para reformar a decisão, aparentemente por mudança, inclusive, de composição da Turma. E, aí, nós todos achamos que os embargos de declaração não têm esse papel. (...)**”

Referido entendimento já foi reiterado por este E. Supremo Tribunal Federal em inúmeras oportunidades. Confira-se, a título de exemplo:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E DE OBSCURIDADE. AUSÊNCIA. MATÉRIA NÃO ARGUIDA EM MOMENTO PRÓPRIO. INOVAÇÃO RECURSAL. EMBARGOS ACOLHIDOS PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS, SEM MODIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO.

I – O acórdão embargado não padece de obscuridade ou omissão quanto aos temas versados no recurso extraordinário.

**II - Os embargos de declaração não se destinam à reapreciação de matéria discutida nos autos ou ao inconformismo da parte que não teve sua tese acolhida. A obscuridade, contradição e omissão a que se refere a lei processual não abrange os inconformismos da parte que não teve sua tese acolhida, mas os fundamentos da decisão embargada.**

III - Não se admite inovação argumentativa em sede de embargos de declaração. Precedentes.

IV - Embargos de declaração acolhidos para prestar esclarecimentos, sem modificação do acórdão embargado.”

(STF, ARE 930745 AgR-segundo-ED-ED / RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, j. 20/11/2019 – Doc. 4)

Assim, evidenciado que o v. Acórdão ora embargado divergiu da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Suprema Corte e reiterada pela 2ª Turma (conforme precedentes acima transcritos – Docs. 3 e 4), ao **rediscutir, em sede de Embargos Declaratórios, os fundamentos da decisão com base em suposto erro de julgamento**, a reforma é medida que se impõe.

### **c. Quanto à constitucionalidade da Lei nº 13.756/2004 do Município de São Paulo**

Também com relação à matéria de fundo, verifica-se divergência entre o v. Acórdão ora embargado e o entendimento fixado pela C. 2ª Turma deste E. Supremo Tribunal Federal, *in casu*, no julgamento do Agravo Regimental no ARE 1.224.162/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 9/12/2019 – Doc. 5), o qual versou sobre **a mesma Lei nº 13.756/2004 do Município de São Paulo**, objeto da presente demanda.

Com efeito, o v. Acórdão objurgado declarou a inconstitucionalidade da referida Lei Paulistana, com base na suposta invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, conforme ementa a seguir:

“EMENTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NORMAS PARA INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO

DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE ONDAS ELETROMAGNÉTICAS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES.

1. Cabem embargos declaratórios para sanar omissão no julgado.
2. No exame da ADI 3110 (Min. EDSON FACHIN, DJ de 10/6/2020), o Plenário desta CORTE julgou inconstitucional lei local que tratava da instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, exercida por meio das Leis 9.472/1997 e 11.934/2009.
3. No julgamento do ARE 929.378 AgR (Min. LUIZ FUX, DJ de 4/9/2020), a Primeira Turma assentou que “a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e a proteção do patrimônio histórico-cultural local não autorizam os municípios a dispor sobre matérias que a própria Constituição Federal reserva às competências legislativa e material da União”.
4. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, de modo a dar provimento ao agravo interno e ao Recurso Extraordinário da TELCOMP, para julgar inteiramente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade; ficando prejudicados o agravo interno e o recurso extraordinário da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Presidente”

Trata-se de entendimento divergente daquele firmado pela 2ª Turma no precedente indicado (AgRg no ARE 1.224.162/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 9/12/2019 – Doc. 5), no sentido de que a Lei Municipal nº 13.756/2004 é constitucional, vez que editada com base na **competência municipal para legislar sobre uso e ocupação do solo urbano, a qual abrange a disciplina sobre a instalação de torres de telefonia em seu território, no âmbito de seu interesse local:**

*“Ementa:* AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. INSTALAÇÃO DE TORRES DE TELEFONIA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. CRITÉRIOS E CONDIÇÕES DE INSTALAÇÃO. LEI MUNICIPAL 13.756/2004 E DECRETO 44.944/2004. NECESSIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL. MAJORAÇÃO DE HONORÁRIOS CONFORME PREVISTO NO CPC. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA.

I - A edição de legislação sobre assuntos de interesse local, tal como o uso e a ocupação do solo urbano em seu território que abrange a disciplina sobre instalação de torres de telefonia se insere no rol de competência dos municípios. Precedentes.

II - A análise dos critérios e condições de instalação, construção e

funcionamento de torres de telefonia exige a reapreciação de legislação *infraconstitucional*. Precedentes.

III - Majorada a verba honorária fixada anteriormente, nos termos do art. 85, § 11, do CPC, observados os limites legais.

IV - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC.”

(AgRg no RE com Agravo 1224162-SP, Relator Min Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, Processo Eletrônico, publicado em 09/12/2019 – Doc. 5)

Tal entendimento confere efetividade à competência dos Municípios para legislar sobre urbanismo, decorrente do preceito constitucional que lhes assegura autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (artigo 182), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (art. 30, II).

Trata-se, ademais, de precedente muito mais adequado à resolução da controvérsia dos presentes autos do que aquele suscitado no Acórdão ora embargado (ADI 3110/SP) para embasar a procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Isso porque a ADI 3110/SP, citada no Acórdão ora embargado, não teve por objeto a Lei Municipal nº 13.756/2004, debatida nos presentes autos, mas sim a Lei Estadual nº 10.995/2001, cujo conteúdo é bastante diverso, estabelecendo norma geral de estipulação de limite máximo de emissão de radiação eletromagnética permitida no Estado de São Paulo. Confira-se a redação de seu art. 3º:

Artigo 3º - Toda instalação de antenas transmissoras deverá ser feita de modo que a densidade de potência total, considerada a soma da radiação preexistente com a da radiação adicional emitida pela nova antena, medida por equipamento que faça a integração de todas as *freqüências* na faixa prevista por esta lei, não ultrapasse 435 uW/cm<sup>2</sup> (quatrocentos e trinta e cinco microwatts por centímetro quadrado), em qualquer local passível de ocupação humana (Organização Mundial de Saúde).

Já a Lei nº 13.756/2004 do Município de São Paulo, com o cuidado de não invadir competência privativa da União, é expressa ao prever que o limite máximo de emissão de radiação eletromagnética será aquele estabelecido em legislação federal.

*In verbis*:

Art. 5º - O limite máximo de emissão de radiação eletromagnética, considerada a soma das emissões de radiação de todos os sistemas transmissores

em funcionamento em qualquer localidade do Município, será aquele estabelecido em legislação federal para exposição humana.

**É nítida, portanto, a diferença entre o conteúdo dos dois diplomas.**

Ademais, restou consignado no julgamento da referida ADI 3110/SP:

“(…) apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

A clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo.

(…)

Com base nessas premissas, cumpre avaliar as alegações de inconstitucionalidade suscitadas nesta ADI. O argumento veiculado na inicial defende que a matéria da lei impugnada não é de competência dos Estados. Para tanto, invoca os seguintes dispositivos constitucionais:

(…)

Especificamente para o caso dos autos, com a finalidade de regulamentar os artigos supra mencionados, foi promulgada a Lei 9.472/97 - Lei Geral das Telecomunicações - a qual estabelece, no seu art. 1º, parágrafo único, que compete à União organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, incluindo disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências. (…)

Além disso, a fim de disciplinar o funcionamento do ‘serviço de telecomunicações’, o poder legislativo federal, ainda de acordo com a Lei 9.472/97, criou a Agência Nacional de Telecomunicações que detém, entre suas competências, a de ‘expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado’, ‘expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem’ e “expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais’.

(…)

Nesse contexto, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, editou a Resolução nº 303/2002, que trata da limitação da exposição a campos elétrico, magnéticos e eletromagnéticos de radiofrequências associados à

operação de estações transmissoras de serviços de telecomunicações. Assim, deve-se reconhecer que, ao estabelecer condições para a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular no Estado de São Paulo, a Lei Estadual n. 10.995/2001, a pretexto de proteger a saúde da população, adentrou na esfera de competência privativa da União. Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (*presumption against preemption*) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (*clear statement rule*).

É patente, portanto, *data maxima venia*, a **inaplicabilidade do precedente transcrito acima ao caso em tela**, não havendo como prevalecer a decisão ora embargada, a qual **fundamentou-se em jurisprudência inadequada à resolução da controvérsia dos presentes autos**.

A Lei Municipal n° 13.756/04, conforme demonstrado, é **completamente diferente da Lei do Estado de São Paulo considerada inconstitucional, nos termos da ADI 3110. Aquela não regula o exercício da atividade de telecomunicações, mas apenas previne a instalação desordenada de ERBs pela cidade, questão referente ao uso e ocupação do solo urbano**. Assim, está em sintonia com a lei federal, quanto à necessidade de observância das normas municipais urbanísticas. Ora, as estações de rádio base são estruturas metálicas de grande porte que, se indevidamente instaladas, podem vir a ruir, com risco de acidentes graves e danos à própria edificação em que instaladas ou a edificações vizinhas. Vedar ao Município a competência para essa fiscalização é impedir qualquer fiscalização, já que não compete à Anatel tal tipo de controle. Esse vácuo colocaria em risco milhares de cidadãos, o que corrobora o acerto da decisão paradigma, que reconhece ao município o poder de editar regulamentação acerca de aspectos de interesse local, **como são as regras e parâmetros de fiscalização, sem prejuízo da plena observância da legislação federal**.

Desta feita, também sob este enfoque há de ser reformado o d. Acórdão ora embargado, prevalecendo o entendimento consignado no v. Acórdão paradigma (AgRg no RE com Agravo 1224162-SP, Relator Min Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, Processo Eletrônico, publicado em 09/12/2019 – Doc. 5), no sentido da constitucionalidade da Lei Paulistana n° 13.756/04.

## V. DO PEDIDO

Em face do exposto, requerem o conhecimento e o provimento dos presentes Embargos de Divergência, acolhendo-se a preliminar de nulidade suscitada e, quanto ao mérito, aplicando-se à hipótese dos presentes autos o mesmo entendimento exarado nos d. Acórdãos invocados como paradigmas.

De se apontar a imprescindibilidade de decisão em tal sentido, tendente à **uniformização de jurisprudência e à preservação da Segurança Jurídica.**

Termos em que pedem deferimento.

São Paulo, 21 de março de 2021.

MILTON LEITE  
Presidente

FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA  
Procuradora Legislativa – RF 11.483  
OAB/SP 287.482

Luciana de Fátima da Silva  
Procuradora Legislativa Supervisora – Setor Judicial  
RF 11.200 / OAB-SP 181.552

Maria Nazaré Lins Barbosa  
Procuradora Legislativa Chefe  
OAB/SP nº 106.017 - RF 11.043

## PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

### **Procuradora Chefe da Câmara Municipal de São Paulo**

Maria Nazaré Lins Barbosa

### **Procuradores**

Ana Helena Pacheco Savoia

Ana Paula Sabadin dos Santos Talaveira Medina

Andrea Rascovski Ickowicz

Anna Carolina Torres Aguilar Cortez

Antonio Russo Filho

Breno Gandelman

Camila Moraes Cajaíba Garcez Marins

Carlos Benedito Vieira Micelli

Carlos Eduardo de Araujo

Christiana Samara Chebib Lienert

Cíntia Laís Corrêa Brosso

Cintia Talarico da Cruz Carrer

Conceição Faria da Silva

Danielle Piacentini Stivanin

Djenane Ferreira Cardoso

Erica Correa Bartalini de Araújo

Fernanda de Pieri Mielli Franco de Lima

Ieda Maria Ferreira Pires

José Luiz Levy

Juliana Tongu Reinhold

Juliana Trindade von Teschenhausen Eberlin

Karen Lima Vieira

Lilian Vargas Pereira Poças

Luciana de Fatima da Silva

Luiz Jose Tegami

Manoel Jose Anido Filho

Mario Sergio Maschietto

Raimundo Batista  
Renato Takashi Igarashi  
Ricardo Teixeira da Silva  
Rogerio Justamante De Sordi  
Simona Mary Pereira de Almeida

### **Servidores de suporte técnico e administrativo**

Alessandra Labaki  
Bruno Lucchetta  
Carlos Roberto Andrade  
Lívia Salomão Nogueira  
Nelson Minoru Horie  
Paulo Henrique da Silva Lopes  
Sandro Borges  
Yoshie Kamei Tawada

### **Estagiários**

Bruno de Paula Souza  
Diego Lino Maciel Joaquim  
Fábio Maia Perez  
Franciele dos Santos Sena  
Isabelly Gabriel Pereira  
João Vitor Scaranti Navarro  
José Carlos da Silva  
Juliana D'Ambrosio Teixeira Silva  
Julia Medeiros Bruno Lourençato  
Maina Barbosa Dias  
Melissa Piovesan dos Santos  
Renan Pereira Falcão  
Romulo Paulino Maia  
Sandra Souza Álvares  
Viktória Cerqueira Basílio



**CÂMARA MUNICIPAL DE**  
**SÃO PAULO**

Viaduto Jacareí, 100 - Bela Vista - São Paulo - SP  
[www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br)





**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**