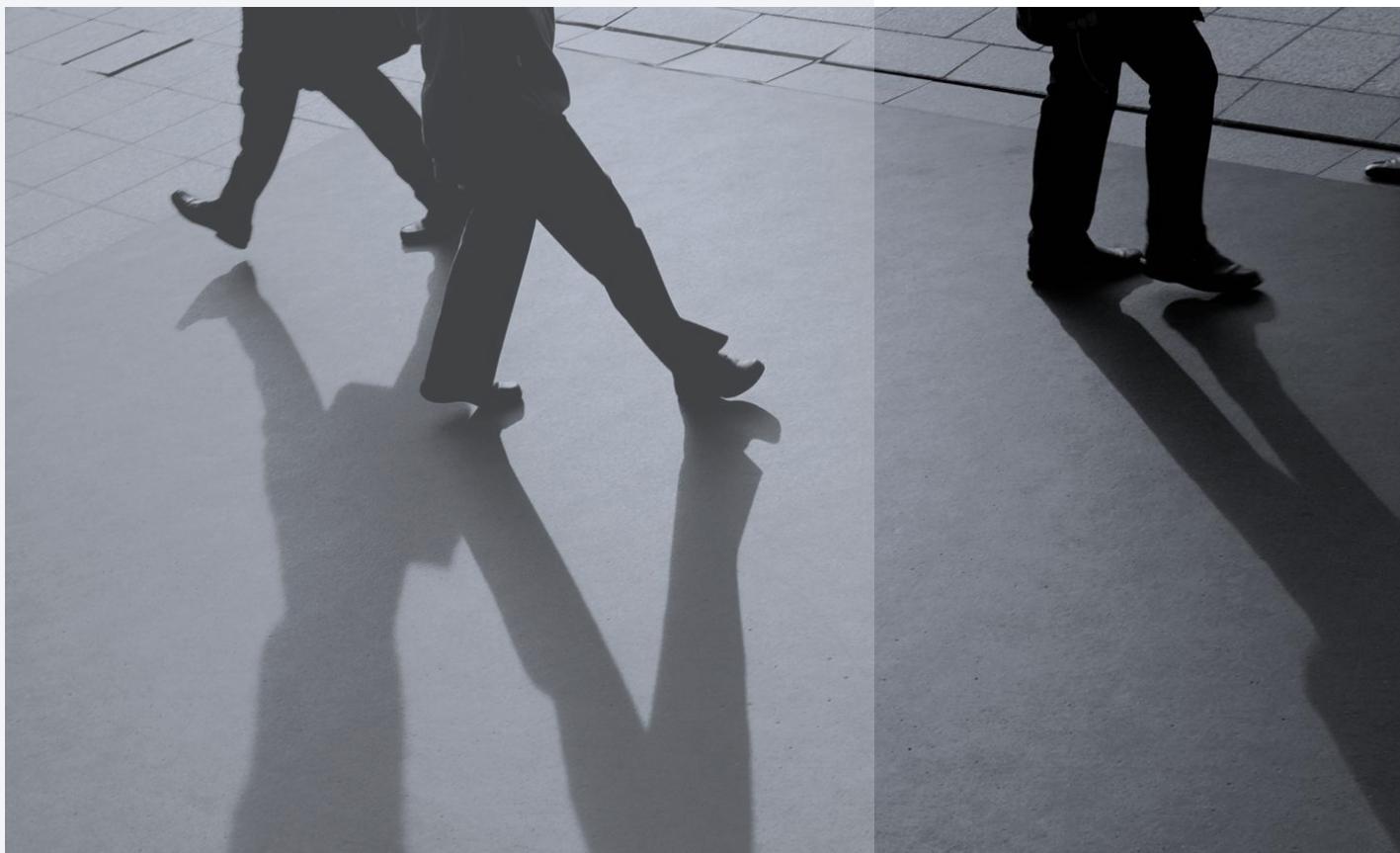


BOLETIM INFORMATIVO

EDIÇÃO #22/2025/PGM (NOVEMBRO)

Inclui os informativos nº 1192 a 1196 do STF e nº 865 a 869 do STJ

Inclui os boletins nº 558 a 562 do TCU e nº 09/2025 do TCE-RJ



**CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS | PROCURADORIA GERAL DO
MUNICÍPIO DE NITERÓI | 10 DE NOVEMBRO DE 2025**



APRESENTAÇÃO

O Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) tem o prazer de apresentar a 22ª Edição do Boletim Informativo da Procuradoria Geral do Município de Niterói. Esta edição abrange os principais julgados dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas publicados no mês de outubro.

Atenciosamente,

Coordenação do CEJUR.

SUMÁRIO

AVISOS.....	5
ATOS NORMATIVOS	6
➤ Leis Municipais	6
➤ Decretos Municipais	7
➤ Atos Normativos Infralegais	8
ENUNCIADOS DE CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO...	10
NOTÍCIAS INSTITUCIONAIS.....	12
IA CORINA É INTEGRADA À PGM NITERÓI	12
Capacitação da PPLC/PGM Niterói Promove Integração entre Áreas Jurídica e Técnica da Prefeitura	13
PGM Niterói Participa da Regulation Week 2025 em Parceria com a FGV Direito Rio e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro	14
PGM Niterói Obtém Tutela Antecipada Para Inibir Excessos Em Fiscalizações Escolares	16
Procuradores de Niterói Participam do XX Congresso Nacional de Procuradores Municipais em Salvador	17
XX Congresso Brasileiro de Procuradoras e Procuradores Municipais Encerra-se em Salvador com Destaque para a Participação de Niterói	18
Procuradoria de Licitações e Contratos Institui Grupo de Trabalho sobre Capítulo IV da Reforma Tributária (LC N°214/2025)	20
INFORMATIVOS DE JURISPRUDÊNCIA	22
➤ Direito Administrativo	22
➤ Direito Constitucional	23
➤ Direito Tributário	27
➤ Direito Processual Tributário	29
➤ Direito Processual Civil	31
➤ Direito Ambiental e Urbanístico	33
➤ Direito Previdenciário	33
BOLETINS DE JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	35
➤ Tribunal de Contas da União	35
➤ Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	38
PRECEDENTES JUDICIAIS LOCAIS	41
➤ GABINETE DO PROCURADOR-GERAL (PGA).....	41
PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS LOCAIS.....	47
PARECER N° 54/MVSC/PPLC/2025	47

Cronograma do Módulo de Direito Constitucional 48

AVISOS

Aviso nº 1: O Centro de Estudos Jurídicos da PGM informa que as especializadas interessadas em contribuir com este Boletim Informativo e divulgar os seus precedentes administrativos e judiciais poderão enviá-los ao correio eletrônico cejur@pgm.niteroi.rj.gov.br até o dia **25 de cada mês** para publicação na edição seguinte deste Boletim.

Aviso nº 2: O Centro de Estudos Jurídicos da PGM informa que no mês de outubro houve a publicação dos enunciados nº 22 e 23 de Consolidação de Entendimento da Procuradoria Geral do Município. A íntegra deles pode ser lida na seção de "Atos Normativos" deste Boletim.



ATOS NORMATIVOS

➤ LEIS MUNICIPAIS

LEI N° 4058 DE 06 OUTUBRO DE 2025

Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Avaliação e Inclusão Social (PMAIS) para Pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), por meio de políticas públicas intersetoriais voltadas ao diagnóstico, cuidado integral, inclusão e promoção de direitos, e dá outras providências.

LEI N° 4061 DE 21 DE OUTUBRO DE 2025

Cria o Programa de Atenção às Pessoas Portadoras do Transtorno de Acumulação Compulsiva de Animais no Município de Niterói e dá outras providências.

LEI N° 4062 DE 21 DE OUTUBRO DE 2025

Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de cartazes informativos sobre o direito a acompanhante para pessoas com deficiência nas unidades de saúde do município e estabelece sanções pelo descumprimento.

LEI N° 4052 DE 11 DE SETEMBRO DE 2025

Declara como patrimônio cultural de natureza imaterial da cidade o evento Marcha para Jesus (republicado por erro material).

LEI N° 4063 DE 24 DE OUTUBRO DE 2025

Dispõe sobre o incentivo financeiro ao Carnaval da cidade, define critérios, instrumentos jurídicos, regras de repasse e prestação de contas das subvenções públicas concedidas às escolas de samba, blocos carnavalescos e carnavais de bairro e clubes do Município de Niterói, e dá outras providências.

LEI N° 4066 DE 28 DE OUTUBRO DE 2025

Consolida o sábado como dia útil para fins de contagem do prazo de pagamento de salários aos trabalhadores vinculados a contratos administrativos de obras e serviços com dedicação exclusiva ou predominante de mão de obra celebrados pela administração direta e indireta do Município de Niterói.



➤ DECRETOS MUNICIPAIS

DECRETO N° 498/2025

Dispõe sobre orientações de fiscalização e controle de bebidas alcoólicas no âmbito do Município de Niterói, visando à proteção da saúde pública e à prevenção de adulterações, e dá outras providências.

DECRETO N° 511/2025

Determina a inaplicabilidade da onerosidade prevista no art. 6º, § 2º, da Lei Municipal nº 3.716/2022, nas hipóteses de instalação de infraestrutura de telecomunicações em bens públicos de uso comum do povo.

DECRETO N° 512/2025

Dispõe sobre o Luto Oficial no Município de Niterói em virtude do falecimento de Jourdan Norton Wellington de Barros.



➤ ATOS NORMATIVOS INFRALEGAIS

DOM. 03 OUT. 2025

RESOLUÇÃO CONJUNTA SEOP/SMMU N° 01/2025, que dispõe sobre a cooperação técnico-operacional entre a Secretaria Municipal de Ordem Pública e a Secretaria Municipal da Mulher, com vistas à promoção das políticas públicas de igualdade de gênero e defesa da mulher no município de Niterói.

DOM. 11 OUT. 2025

PORTARIA 423/2025 (CLIN), que estabelece a obrigatoriedade de cadastro, junto à Companhia Municipal de Limpeza Urbana de Niterói – CLIN, de todas as pessoas jurídicas que atuem no recebimento, triagem, armazenamento temporário, beneficiamento, transporte ou destinação final de resíduos recicláveis no Município de Niterói.

DOM. 14 OUT. 2025

PORTARIA SMA N° 579/2025, que estabelece o fluxo de solicitação, análise e aprovação de alterações do Plano de Contratações Anual (PCA) no âmbito da Administração Direta do Município de Niterói.

DOM. 29 OUT. 2025

RESOLUÇÃO PGM/CSPGM N° 04/2025, que aprova o novo Enunciado de Consolidação de Entendimento da Procuradoria Geral do Município, na forma que se segue: Enunciado nº 22: Prorrogação de parceria fundada na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Municipal nº 13.996/2021 cujo objeto é o desenvolvimento de atividades.

DOM. 29 OUT. 2025

RESOLUÇÃO PGM/CSPGM N° 05/2025, que aprova o novo Enunciado de Consolidação de Entendimento da Procuradoria Geral do Município, na forma que se segue: Enunciado nº 23: Delimitação da análise jurídica feita pela Procuradoria Geral do Município nos processos de contratação administrativa.



DOM. 31 OUT. 2025

RESOLUÇÃO PGM nº 21/2025, que institui Grupo de Trabalho, no âmbito da Procuradoria do Município de Niterói, para desenvolver estudos, travar debates e acompanhar a implementação da Reforma Tributária do Consumo, no que tange aos temas de interesse do Município.



ENUNCIADOS DE CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

ENUNCIADO N° 22 (aprovado pela Resolução PGM/CSPGM n° 04/2025):

Prorrogação de parceria fundada na Lei Federal n° 13.019/2014 e no Decreto Municipal n° 13.996/2021 cujo objeto é o desenvolvimento de atividades (caput) I. A prorrogação da parceria cujo objeto é o desenvolvimento de atividades depende dos seguintes elementos, que deverão integrar a instrução processual antes do encaminhamento à Procuradoria Geral do Município:

- I – previsão expressa no Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Colaboração;
- II – demonstração de que o instrumento jurídico está em vigor, com a descrição de toda a cadeia instrumental, bem como de que o prazo máximo de vigência da parceria previsto no art. 35 do Decreto Municipal n° 13.996/2021 ou no respectivo instrumento jurídico será respeitado;
- III – manifestação de ambas as partes quanto ao interesse em realizar a prorrogação;
- IV – justificativa da autoridade máxima do órgão, indicando os proveitos da manutenção da parceria (art. 34, § 2º, do Decreto Municipal n° 13.996/2021);
- V – manifestação favorável do gestor da parceria, ratificada pela autoridade máxima do órgão ou por agente público a ela diretamente subordinado, vedada a subdelegação (art. 34, § 3º, do Decreto Municipal n° 13.996/2021);
- VI – avaliação dos resultados alcançados pela parceria e da efetividade na aplicação dos recursos públicos, materializando a gestão por resultados;
- VII – manifestação da Comissão de Monitoramento e Avaliação sobre a viabilidade de prorrogação das parcerias (art. 74 do Decreto Municipal n° 13.996/2021), apresentando a devida justificativa, específica e robusta;
- VIII – demonstração de que a Organização da Sociedade Civil mantém os requisitos necessários para a celebração da parceria, previstos nos arts. 33 e 34 da Lei Federal n° 13.019/2014 e no art. 41 do Decreto Municipal n° 13.996/2021, bem como no edital de chamamento público, e de que não incorre nos impedimentos do art. 39 da Lei Federal n° 13.019/2014 e do art. 42 do Decreto Municipal n° 13.996/2021, cabendo ao órgão técnico aferir se os requisitos foram atendidos e, se for o caso, atualizar a respectiva documentação;
- IX – adaptação do plano de trabalho para o novo período, contendo os requisitos do art. 22 da Lei Federal n° 13.019/2014 e dos arts. 17, § 2º, e 40 do Decreto Municipal n° 13.996/2021, sem descaracterização do objeto da parceria;
- X – justificativa do valor;



XI – demonstração da existência de dotação orçamentária;

XII – comprovação de que tem sido realizado o acompanhamento contínuo da parceria;

XIII – elaboração da respectiva minuta do termo aditivo, observando a minuta-padrão elaborada ou indicada pela Procuradoria Geral do Município, cuja versão final deverá ser formalizada dentro do prazo de vigência da parceria, sob pena de sua extinção.

2. (Parágrafo único). Após a análise da Procuradoria Geral do Município, dependendo do valor da parceria, o processo deve ser remetido à Controladoria Geral do Município (CGM) e à Comissão Permanente de Programas, Projetos e Convênios da Secretaria Municipal de Fazenda (CPFGF) (art. 19 do Decreto Municipal nº 13.996/2021) e, após a formalização, a prorrogação deverá ser incluída no Portal da Transparência (art. 105, V, do Decreto Municipal nº 13.996/2021).

Precedentes: Parecer nº 051/MVSC/PPLC/2024, Parecer nº 26/MVSC/PPLC/2025, Parecer nº 30/MVSC/PPLC/2025, Parecer nº 04/ACX/PPLC/2025, Parecer nº 02/ACX/PPLC/2025, Parecer nº 14/ACX/PPLC/2025 e Parecer nº 15/ACX/PPLC/2025, Parecer nº 047/EPBF/PPLC/2022, Parecer nº 18/ACX/PPLC/2024, Parecer nº 28/ACX/PPLC/2024.

Legislação Pertinente: Lei Federal nº 13.019/2014 e Decreto Municipal nº 13.996/2021.

ENUNCIADO N° 23 (aprovado pela Resolução PGM/CSPGM nº 05/2025):

Delimitação da análise jurídica feita pela Procuradoria Geral do Município nos processos de contratação administrativa.

1. O controle prévio de legalidade da fase preparatória do processo de contratação pela Procuradoria Geral do Município, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, deve restringir-se aos aspectos jurídicos do processo, especialmente ao edital e à respectiva minuta de instrumento contratual, ressalvadas hipóteses de efetiva necessidade, devidamente justificadas, a critério do Procurador do Município, caso em que a sua manifestação deverá se limitar a sugestões ou recomendações, permanecendo sob responsabilidade exclusiva dos agentes públicos competentes a regularidade dos aspectos técnicos, econômico-financeiros e mercadológicos, bem como as justificativas e decisões baseadas em conveniência e oportunidade.

2. É vedado o encaminhamento à Procuradoria Geral do Município de documentos de natureza técnica, especialmente o Estudo Técnico Preliminar (ETP), salvo em caráter excepcional, quando houver dúvida jurídica relacionada ao seu conteúdo ou à sua elaboração, devidamente identificada, como no caso de questionamento quanto à juridicidade do objeto.

Precedentes: Promoção nº 24/MVSC/PPLC/2025; Parecer nº 52/DGMSA/PPLC/2025; VISTO/Nº 259/MVSC/PPLC/2025; Parecer nº 71/SPCES/PPLC/2025; VISTO/Nº 266/MVSC/PPLC/2025; Parecer nº 75/SPCES/PPLC/2025; VISTO/Nº 291/MVSC/PPLC/2025; Parecer nº 47/BAR/PPLC/2025; Parecer nº 41/MVSC/PPLC/2025; Parecer nº 49/SPCES/PPLC/2025.

Legislação Pertinente: Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 14.730/2023.



NOTÍCIAS INSTITUCIONAIS

IA CORINA É INTEGRADA À PGM NITERÓI



A IA Corina, inteligência artificial integrada ao SPA, já está sendo utilizada para sumarizar processos judiciais com base na petição inicial, acórdão e sentença.

A ferramenta também classifica ações repetitivas, gera automaticamente contestações e centraliza o peticionamento, tornando o fluxo de trabalho ainda mais ágil e inteligente.

A implantação começou pelos processos judiciais da PPJ de Niterói e seguirá avançando para outros setores e tipos de processo — incluindo os administrativos.

Corina: inteligência artificial a serviço da eficiência e da transformação digital na advocacia pública.

Fonte: Gabinete do Procurador-Geral (PGA).



CAPACITAÇÃO DA PPLC/PGM NITERÓI PROMOVE INTEGRAÇÃO ENTRE ÁREAS JURÍDICA E TÉCNICA DA PREFEITURA



Os Procuradores Marcos Vinicius, Beatriz Ribeiro e Anna Cíntia, da PPLC/PGM Niterói, ministraram no dia 13 de outubro uma capacitação voltada aos servidores da Secretaria Municipal da Mulher, abordando aspectos práticos da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e das parcerias firmadas no âmbito do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

O encontro teve como objetivo fortalecer o conhecimento técnico dos servidores que atuam diretamente nos processos de contratação e gestão de parcerias, contribuindo para uma atuação mais segura, eficiente e alinhada às normas

vigentes.

A atividade contou com a presença da Secretária Municipal da Mulher, Thaiana Ivia, que ressaltou a importância da formação continuada e do diálogo entre as áreas jurídica e técnica da Administração Pública.

A PPLC, órgão da PGM Niterói, reafirma seu compromisso com a promoção da capacitação e da boa governança, apoiando as secretarias municipais na aplicação correta e responsável da legislação.

Fonte: Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC).



PGM NITERÓI PARTICIPA DA REGULATION WEEK 2025 EM PARCERIA COM A FGV DIREITO RIO E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



A Procuradoria-Geral do Município de Niterói marcou presença, nesta sexta-feira (17), na Regulation Week – 3rd Edition, promovida pela FGV Direito Rio, em parceria com a AMPERJ e a PGM Niterói.

O evento reuniu representantes da academia, do Ministério Público e da advocacia pública em torno do tema “Tópicos Avançados em Regulação e Controle da Administração Pública”.



Realizado na sede da AMPERJ, o encontro teve como anfitrião o promotor de justiça e diretor cultural da AMPERJ, Rogério Pacheco Alves, e como moderador o professor da FGV Direito Rio, Péricles Gonçalves, que conduziu todas as mesas.

A abertura contou com Rogério Pacheco Alves (MP/RJ), Péricles Gonçalves (FGV Direito Rio), Técio Lins e Silva (Procurador-Geral de Niterói), Francisco Miguel Soares (Subprocurador-Geral) e Raphael Diógenes Serafim Vieira (Coordenador do CEJUR/PGM Niterói).

Nos painéis, foram debatidos temas como Gerenciamento de Riscos Climáticos, com Flávio Amaral Garcia, Leonardo Antonacci Barone, Denise Muniz de Tarin e Eduardo Faria Fernandes; e Estruturas de

Compliance e Integridade, com Matheus Meott Silvestre, Marcela Amaral, Tatiane Cristina Chaves Pereira e Arlindo Nascimento Rocha.

Encerrando os trabalhos, o painel Regulação Municipal e Distribuição de Energia Elétrica reuniu Patrícia Sampaio (FGV Direito Rio), Daian Borges, Soraya Portela e Rachel Milito (PGM Niterói).

A Regulation Week integra a estratégia da FGV Direito Rio de consolidar-se como hub nacional e internacional da regulação, promovendo diálogo entre acadêmicos, reguladores e profissionais sobre desafios e tendências dos setores regulados.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR/PGM Niterói).



PGM NITERÓI OBTÉM TUTELA ANTECIPADA PARA INIBIR EXCESSOS EM FISCALIZAÇÕES ESCOLARES



A Procuradoria Geral do Município de Niterói obteve tutela antecipada, em caráter antecedente, para inibir excessos praticados em fiscalizações realizadas por vereadores em unidades escolares da rede municipal de ensino.

A decisão foi proferida pelo Juízo da Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca de Niterói, nos autos do processo nº 0836700-57.2025.8.19.0002, em sede de Ação Inibitória proposta pelo Município de Niterói.

Reconheceu-se a necessidade de autorização expressa, prévia e formal da Câmara Municipal para que vereadores possam realizar fiscalizações legítimas em escolas municipais, garantindo que tais ações observem os princípios da legalidade, da imparcialidade e da separação de poderes.

O juízo determinou ainda a abstenção de filmar, captar, registrar ou divulgar imagens de dependências escolares e de crianças ou adolescentes durante o horário de aulas, bem como de tratar dados pessoais desses menores sem consentimento prévio e específico, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e as normas administrativas internas.

Por fim, foi determinado que os parlamentares se abstenham de autorizar o ingresso de terceiros desautorizados e que removam postagens já realizadas relacionadas a fiscalizações com extrapolação dos limites legais e constitucionais.

Fonte: Gabinete do Procurador-Geral (PGA)

PROCURADORES DE NITERÓI PARTICIPAM DO XX CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES MUNICIPAIS EM SALVADOR

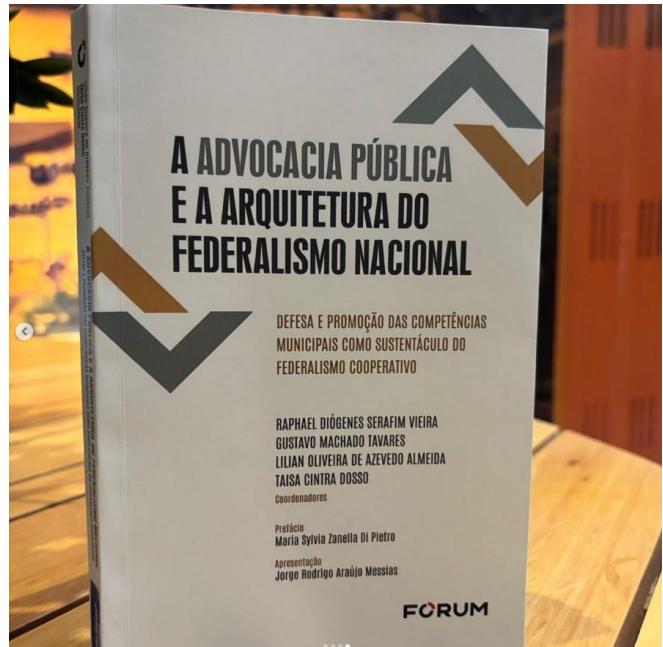
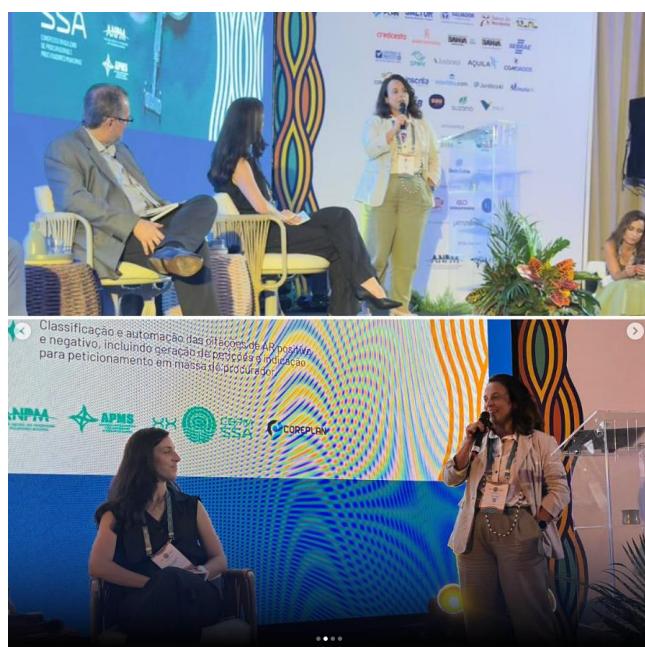
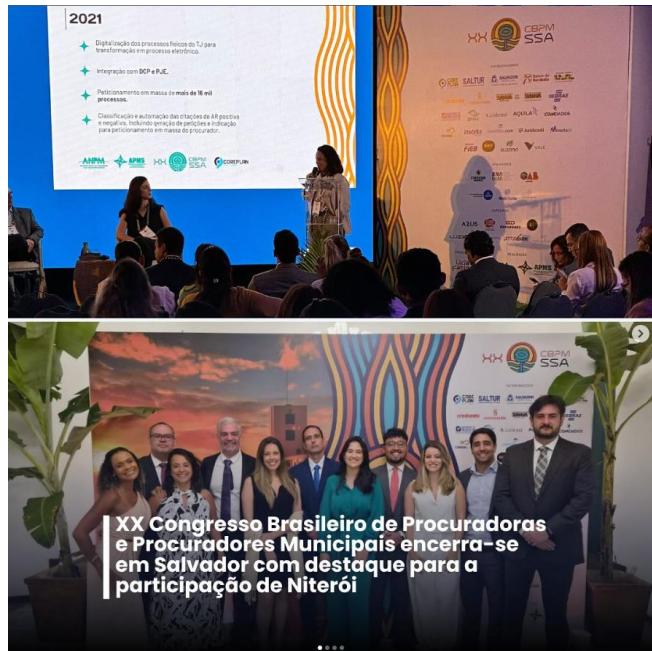


Os Procuradores do Município de Niterói participaram do XX Congresso Nacional de Procuradores Municipais, realizado este ano em Salvador, Bahia. Em sua vigésima edição, o evento reuniu representantes das procuradorias de todo o país, promovendo o intercâmbio de experiências e o debate sobre temas atuais do Direito Público, com ênfase na atuação das Procuradorias voltada para o fortalecimento dos municípios.

Fonte: Gabinete do Procurador-Geral (PGA)



XX CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCURADORAS E PROCURADORES MUNICIPAIS ENCERRA-SE EM SALVADOR COM DESTAQUE PARA A PARTICIPAÇÃO DE NITERÓI





XX Congresso Brasileiro de Procuradoras e Procuradores Municipais encerra-se em Salvador com destaque para a participação de Niterói

Encerrado na última quinta-feira, 31 de outubro, o XX Congresso Brasileiro de Procuradoras e Procuradores Municipais, realizado em Salvador (BA), consolidou-se como um dos mais relevantes fóruns de debate sobre os rumos da Advocacia Pública Municipal no país. O evento reuniu centenas de procuradores de todo o Brasil, promovendo quatro dias de intensas discussões sobre inovação, equidade e sustentabilidade na governança pública.

A Procuradoria Geral do Município de Niterói teve participação expressiva ao longo do Congresso. A Subprocuradora-Geral, Karina Ponce Diniz, integrou o painel “Desafios Regulatórios na Era Digital: Inovação, Sustentabilidade e a Transformação das Políticas Públicas”, apresentando a palestra “Da automação à inteligência artificial: a nova era da gestão jurídica em Niterói”, na qual compartilhou experiências práticas sobre o uso de tecnologias emergentes e inteligência artificial na gestão jurídica pública. O painel foi presidido pelo Promotor de Justiça João Paulo Schoucair, Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e contou também com a presença do Professor Paulo Modesto (UFBA).

O Coordenador do Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), Raphael Diógenes Serafim Vieira, participou do lançamento da obra “A Advocacia Pública e a Arquitetura do Federalismo Nacional”, publicada como resultado do 3º Concurso Nacional de Monografias Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, em coorganização com Lilian Oliveira (Salvador), Taisa Cintra

(Ribeirão Preto) e Gustavo Machado (Recife). A publicação conta com prefácio da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro e apresentação do Ministro Advogado-Geral da União, Jorge Messias, reafirmando a relevância do debate sobre o fortalecimento das competências municipais no federalismo cooperativo.

O encerramento do Congresso marcou um momento de integração e reafirmação institucional, evidenciando o papel de Niterói como referência nacional em inovação, capacitação e modernização da advocacia pública municipal.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR)

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS INSTITUI GRUPO DE TRABALHO SOBRE CAPÍTULO IV DA REFORMA TRIBUTÁRIA (LC N°214/2025)



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

COMUNICAÇÃO INTERNA

Resumo do Assunto:
Instituição de Grupo de Trabalho, no âmbito da PPLC, para estudos e propostas de medidas relacionadas ao Capítulo IV da LC nº 214/2025 - Do reequilíbrio dos contratos administrativos firmados anteriormente à entrada em vigor da Reforma Tributária e demais repercussões.

Número:	08/2025
Data:	03/11/2025
Origem:	Chefia da PPLC
Destino:	Integrantes da PPLC

A Procuradoria de Licitações e Contratos instituiu grupo de trabalho sobre o capítulo IV da lei complementar nº 214/2025 (reforma tributária), o qual trata do reequilíbrio dos contratos administrativos firmados anteriormente à entrada em vigor da referida reforma, conforme comunicação interna:

"Prezados(as),

Considerando a aprovação da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, conhecida como Reforma

Tributária do Consumo; a aprovação da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025 que regulamenta, parcialmente, a Reforma Tributária do Consumo; a tramitação das demais Leis Complementares relacionadas à Reforma Tributária do Consumo no Congresso Nacional;

Considerando o disposto na Resolução PGM nº 21/2025, que instituiu Grupo de Trabalho no âmbito da Procuradoria do Município de Niterói para o desenvolvimento de estudos, debates e



acompanhamento da implementação da Reforma Tributária do Consumo, no que tange aos temas de interesse municipal;

Considerando, ainda, a necessidade de avaliação jurídica dos impactos decorrentes da LC nº 214/2025 nos contratos administrativos celebrados pelo Município, que prevê instrumentos de ajuste para os contratos administrativos firmados anteriormente à entrada em vigor da lei complementar, bem como da necessidade de proposição de eventuais medidas e ajustes normativos e procedimentais a serem adotados no âmbito da Administração Municipal, considerando ainda eventuais adaptações a serem feitas nas licitações/contratações a serem realizadas;

Fica instituído, no âmbito da Procuradoria de Licitações e Contratos, Grupo de Trabalho da Reforma Tributária – GTRT – destinado à realização de estudos, avaliações e elaboração de propostas de medidas em razão do referido Capítulo IV da LC nº 214/2025, para proposição de medidas a serem adotadas pela Procuradoria e pelo Município.

O Grupo de Trabalho será coordenado pela Procuradora Denize Galvão Menezes Sampaio de Almeida e contará com os seguintes integrantes:

1. Matheus Vieira - Procurador do Município;
2. Rafael Araujo - Analista Processual;
3. Respectivos assessores e residentes designados aos procuradores integrantes do GT.

O Grupo deverá reunir-se semanalmente, em data e horário a serem definidos pela coordenadora, sem prejuízo das demandas ordinárias da especializada, podendo convidar, ainda, outros servidores ou colaboradores, quando necessário, para subsidiar as discussões e os trabalhos.

Após 3 meses contado desta data, o grupo deverá apresentar relatório parcial das medidas passíveis de serem implementadas prioritariamente, tais como, a capacitação de todos os procuradores sobre a Reforma Tributária e a capacitação específica sobre o seu impacto nas contratações públicas para interessados específicos.

Após 6 meses, ao final dos trabalhos, deverá ser apresentado relatório conclusivo, contendo as análises realizadas, com a indicação das consequências jurídicas da reforma sobre os contratos administrativos e eventuais propostas de medidas a serem adotadas, tais como a necessidade de regulamentação, elaboração de minutas de termos aditivos, atualização das minutas existentes e definição dos órgãos responsáveis por atestar a “carga tributária efetiva”, citada pela lei complementar.

O PGA será informado da criação do GTRT.

Atenciosamente,

MARCOS VINICIUS SOUZA DO CARMO
Procuradoria de Licitações e Contratos –
PPLC Procurador – Chefe

Mat. nº 1.242764-0 OAB/RJ nº 128.75"

Fonte: Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC).

INFORMATIVOS DE JURISPRUDÊNCIA

➤ DIREITO ADMINISTRATIVO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

CONCURSO PÚBLICO – MITIGAÇÃO DO DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO

RE 1.316.010/PA (Tema 1.164 RG) – Info 1194

Tese firmada: “**A superveniente extinção dos cargos oferecidos em edital de concurso público em razão da superação do limite prudencial de gastos com pessoal, previsto em lei complementar regulamentadora do art. 169 da Constituição Federal, desde que anterior ao término do prazo de validade do concurso e devidamente motivada, justifica a mitigação do direito subjetivo à nomeação de candidato aprovado dentro do número de vagas.**”

EMPRESAS ESTATAIS – INAPLICABILIDADE DO REGIME DE FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO JUDICIAL

RE 1.249.945/MG (Tema 1.101 RG) – Info 1195

Tese firmada: “**É constitucional o art. 2º, I, da Lei nº 11.101/2005 quanto à inaplicabilidade do regime falimentar às empresas públicas e sociedades de economia mista, ainda que desempenhem atividades em regime de concorrência com a iniciativa privada, em razão do eminentíssimo interesse público/coletivo na sua criação e da necessidade de observância do princípio do paralelismo das formas.**”

A exploração direta de atividade econômica pelo Estado só é permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, mediante lei (1). De igual forma, para se retirar uma empresa estatal do mercado, é necessária a edição de lei específica, em razão da simetria das formas, o que afasta a incidência do regime falimentar (2).

Além disso, o dinheiro público que constitui parte do patrimônio (sociedades de economia mista) ou a sua integralidade (empresas públicas), bem como as repercussões econômicas de suas eventuais crises financeiras, justificam a existência de sistemas paralelos de extinção dessas pessoas jurídicas.

Na espécie, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais declarou a constitucionalidade do art. 2º, I, da Lei nº 11.101/2005 (3), por considerar que a Lei de Falências não se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista.



Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 1.101 da repercussão geral, (i) negou provimento ao recurso extraordinário e (ii) fixou a tese anteriormente citada.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

ACORDO DE LENIÊNCIA – REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO

REsp 1.890.353-PR – Info 865

O acordo de leniência não afasta o dever de integral reparação do dano, a teor do art. 16, § 3º, da Lei n. 12.846/2013, podendo a reparação ser postulada em ação própria ou na própria ação por improbidade administrativa.

➤ DIREITO CONSTITUCIONAL

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

AQUISIÇÃO E MANUTENÇÃO DE BÍBLIAS

ADI 5.255/RN – Info 1192

É constitucional — e não ofende os princípios da isonomia (CF/1988, art. 5º, caput), da liberdade religiosa (CF/1988, art. 5º, VI a VIII) e da laicidade estatal (CF/1988, art. 19, I) — norma estadual que permite a aquisição e a manutenção de exemplares da Bíblia Sagrada no acervo das bibliotecas públicas. O que é vedado ao legislador é obrigar (determinar) que se adquiram e/ou se mantenham livros religiosos em espaços públicos.

A jurisprudência desta Corte vem se consolidando pela impossibilidade de normas estaduais que preveem a obrigatoriedade da presença de exemplares da Bíblia em espaços públicos, tais como escolas e bibliotecas, compreendendo pela posição de estrita neutralidade axiológica do Estado brasileiro em matéria confessional (1). Contudo, a Constituição Federal de 1988 adota o modelo de “laicidade colaborativa”, sem hostilidade às diversas confissões (2).

Nesse contexto, não se pode impedir, sob o fundamento de um pretenso laicismo, que a Bíblia ou qualquer outro livro considerado sagrado ou religioso seja adquirido ou conste nos acervos de bibliotecas ou espaços públicos. Não se pode desconsiderar que os principais textos religiosos moldaram grande parte da cultura mundial e que as obras religiosas contribuíram sobremaneira ao desenvolvimento das diversas áreas de conhecimento das ciências.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria e nos termos do voto médio do Ministro Cristiano Zanin, julgou parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição aos dispositivos da Lei nº 8.415/2003 do Estado do Rio Grande do Norte (3), para permitir (e não obrigar) o ente federado a adquirir e manter a Bíblia Sagrada em bibliotecas públicas.



LEI COMPLEMENTAR – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

ADO 70/DF – Info 1192

Não há inércia legislativa quando sua atuação resulta em projetos de lei integralmente vetados pelo Presidente da República. Por essa razão, o Congresso Nacional não está em mora na edição da lei complementar atinente à criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (CF/1988, art. 18, § 4º).

IMUNIDADE PARLAMENTAR

RE 632.115/CE (Tema 950 RG) – Info 1192

Tese firmada: “**1. A imunidade material parlamentar (art. 53, caput, c/c art. 27, § 1º, e art. 29, VIII, CF/1988) configura excludente da responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF/1988), afastando qualquer pretensão indenizatória em face do ente público por opiniões, palavras e votos cobertos por essa garantia.**

2. Nas hipóteses em que a conduta do parlamentar extrapolar os limites da imunidade material, eventual responsabilização recairá de forma pessoal, direta e exclusiva sobre o próprio parlamentar, sob o regime de responsabilidade civil subjetiva.”

O parlamentar, enquanto agente político, exerce função de natureza eminentemente política, gozando de independência e autonomia. Nesse contexto, responsabilizar o Estado por atos integralmente cobertos pela imunidade material comprometeria a separação de Poderes e a autonomia do Poder Legislativo, além de interferir na liberdade de expressão parlamentar.

Já nas situações em que se abusa da garantia institucional conferida ao Parlamento, a responsabilização é subjetiva, conforme previsto no Código Civil (1), exigindo-se a demonstração de culpa ou dolo na prática do ato ilícito (2). Assim, se causar danos por ofensas sem relação com o mandato ou por uso abusivo ou fraudulento de prerrogativas constitucionais, o parlamentar estará sujeito à responsabilidade civil subjetiva (3).

Na espécie, o Tribunal de Justiça do Ceará reconheceu a responsabilidade civil objetiva do estado, condenando-o ao pagamento de indenização por dano moral causado por pronunciamento de deputado estadual na tribuna da respectiva Assembleia Legislativa, no contexto de críticas dirigidas à Administração Municipal de Canindé/CE.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 950 da repercussão geral, (i) deu provimento ao recurso extraordinário para julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial e (ii) fixou a tese anteriormente citada.



TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

ADI 7.082/BA – Info 1192

É inconstitucional — pois usurpa a prerrogativa exclusiva para deflagração do processo legislativo reservada à Corte de Contas municipal (CF/1988, arts. 73 e 96, II, d) e viola sua autonomia institucional e administrativa (CF/1988, art. 71, VIII) — lei estadual, de iniciativa parlamentar, que estabelece restrições ao poder sancionador do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM).

FUNDOS PÚBLICOS – AÇÃO CIVIL PÚBLICA

ADPF 944 MCRef/DF – Info 1195

Encontram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, pois:

(i) há plausibilidade jurídica quanto à alegação de que a destinação dos valores provenientes de condenações e acordos em ações civis públicas trabalhistas deve observar parâmetros legais e constitucionais, especialmente transparência, rastreabilidade e efetividade na aplicação dos recursos; e

(ii) há perigo da demora na prestação jurisdicional, consubstanciado nos riscos da destinação inadequada desses valores e pelo histórico de contingenciamentos e bloqueios de fundos públicos, com comprometimento à reconstituição dos bens lesados e à proteção dos direitos sociais dos trabalhadores.

Na espécie, discute-se a constitucionalidade de decisões da Justiça do Trabalho que determinaram o repasse de valores de condenações coletivas para fundações privadas ou entidades diversas, em detrimento dos fundos públicos previstos no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública - Lei nº 7.347/1985 (1), que estabelece a reversão das indenizações a fundo gerido por conselho federal ou estadual, com participação do Ministério Público e de representantes da sociedade civil, destinado à recomposição dos bens lesados.

Esta Corte estabeleceu, como regra, que as indenizações coletivas fixadas pela Justiça do Trabalho ou pactuadas em Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com o Ministério Público do Trabalho devem ser direcionadas ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esses recursos devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos voltados à proteção dos direitos dos trabalhadores, sendo vedado qualquer tipo de contingenciamento, bloqueio ou impedimento à sua execução.

Apenas em situações excepcionais, quando não for possível ou adequado o repasse direto ao FDD ou ao FAT, a destinação dos valores observará os parâmetros estabelecidos na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP (2), especialmente quanto à transparência, rastreabilidade e prestação de contas, cabendo ao magistrado ou ao membro do Ministério Público comunicar o respectivo conselho.



Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, referendou a decisão que concedeu, em parte, a medida cautelar, para determinar que: (i) as condenações em ações civis públicas trabalhistas por danos transindividuais sejam direcionadas para o FDD ou para o FAT; (ii) excepcionalmente e de forma motivada, sejam observados os procedimentos e medidas previstos na Resolução Conjunta nº 10/2024 do CNJ e CNMP; e (iii) os recursos existentes e futuros nesses fundos não poderão ser objeto de qualquer espécie de contingenciamento, com efeito ex tunc.

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE LEI COMPLEMENTAR

ADI 7.436/SP – Info 1195

É inconstitucional — pois configura óbice procedural que restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal — norma de constituição estadual que prevê hipóteses de matérias reservadas à edição de lei complementar que não guardam simetria com o texto constitucional de 1988.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - EDUCAÇÃO

ADPF 466/SC, ADPF 522/PE – Info 1195

São inconstitucionais — por usurparem a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CF/1988, art. 22, XXIV) e por violarem preceitos fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana (CF/1988, art. 1º, III); ao objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária, e da promoção do bem de todos (CF/1988, art. 3º, I e IV); ao direito à igualdade, inclusive de gênero (CF/1988, art. 5º, caput); à vedação de censura em atividades culturais (CF/1988, art. 5º, IX); ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; e ao direito de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (CF/1988, arts. 205 e 206, II e III) — leis municipais que proíbem a abordagem de temas relacionados a questões de gênero ou orientação sexual nas escolas.



➤ DIREITO TRIBUTÁRIO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

CREDOR FIDUCIÁRIO – RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA

RE 1.355.870/MG (Tema 1.153 RG) – Info 1193

Tese firmada: “É **inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte ou responsável tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) incidente sobre veículo alienado fiduciariamente, ressalvada a hipótese da consolidação de sua propriedade plena sobre o bem.**”

MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA

ADI 7.765/DF – Info 1195

É **constitucional — e não viola os princípios da simplicidade tributária (CF/1988, art. 145, § 3º), da razoabilidade, da proporcionalidade, da livre iniciativa (CF/1988, art. 170, caput), da livre concorrência (CF/1988, art. 170, IV), da segurança jurídica e do tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte (CF/1988, arts. 146, III, d; 170, IX; e 179) — a obrigatoriedade de prestar, via declaração específica, informações à administração tributária sobre incentivos, renúncias, benefícios e imunidades de natureza fiscal (Dirbi) usufruídos por pessoas jurídicas (Lei nº 14.973/2024, arts. 43 e 44).**

COBRANÇA DO DIFERENCIAL DE ALÍQUOTAS DO ICMS - DIFAL

RE 1.426.271/CE (Tema 1.266 RG) – Info 1196

Tese firmada: “I - É **Constitucional o art. 3º da Lei Complementar 190/2022, o qual estabelece vacatio legis no prazo correspondente à anterioridade nonagesimal prevista no art. 150, III, ‘c’, da Constituição Federal.**

II - **As leis estaduais editadas após a EC 87/2015 e antes da entrada em vigor da Lei Complementar 190/2022, com o propósito de instituir a cobrança do Diferencial de Alíquotas do ICMS – DIFAL nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final não contribuinte do imposto, são válidas, mas produzem efeitos somente a partir da vigência da LC 190/2022.**

III - **Contribuintes que ajuizaram ação judicial (modulação dos efeitos) - Exclusivamente quanto ao exercício de 2022, não se admite a exigência do DIFAL em relação aos contribuintes que tenham ajuizado ação judicial questionando a cobrança até a data de julgamento da ADI 7066 (29/11/2023), e tenham deixado de recolher o tributo naquele exercício.”**

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - IMPOSTO DE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO (ITCMD)

ADI 6.838/MT – Info 1196

É inconstitucional — por violar o modelo constitucional de repartição de competências tributárias e a exigência de lei complementar nacional (CF/1988, art. 155, I, § 1º, III) — a instituição, por norma estadual, do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) nas hipóteses em que haja elemento de conexão com o exterior, antes da promulgação da Reforma Tributária (EC nº 132/2023).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - IMPOSTO DE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO (ITCMD)

ADI 5.319/DF – Info 1196

É constitucional — pois observa o princípio da eficiência (CF/1988, art. 37, *caput*) e não afronta os princípios do direito adquirido e da irretroatividade — dispositivo de lei que impõe condição temporal às entidades que pretendam obter ou renovar o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e determina sua incidência em relação a requerimentos protocolados anteriormente à edição da norma e ainda pendentes de julgamento.

Conforme jurisprudência desta Corte (1), inexiste direito adquirido a regime jurídico relativo à imunidade tributária. Portanto, os requisitos para a concessão da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal de 1988 (2) devem ser aferidos pelo sistema jurídico atualizado.

A concessão ou renovação do CEBAS não dispensa o atendimento de eventuais novas exigências, padrões de controle ou verificações, na forma do regime jurídico aplicável no momento em que o controle é efetuado.

Ademais, a renovação periódica do CEBAS é obrigação legal incidente sobre relação de trato sucessivo com a Administração, em face da constante evolução social, de modo que é necessária a fiscalização durante toda a vigência do certificado para garantir a preservação da vontade do constituinte de 1988 ao outorgar a imunidade.

O certificado pode, inclusive, vir a ser cancelado após sua concessão, na hipótese de irregularidade subsequente, retroagindo-se os efeitos à data da lavratura da ocorrência da infração, nos termos do art. 38, § 6º, da LC nº 187/2021.

Na espécie, a exigência de comprovação do atendimento dos requisitos de lei no exercício em que foi formalizado o pedido de concessão ou renovação do CEBAS é razoável e coerente com a lógica subjacente à imunidade em questão.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação e reconheceu a constitucionalidade do art. 15 da Lei nº 12.868/2013 (3).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISSQN) - INCIDÊNCIA

REsp 2.125.340-RS – Info 869

Não incide o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre as atividades desempenhadas por titulares de serventias extrajudiciais em virtude de credenciamento efetuado por órgãos ou entidades estaduais de trânsito.

➤ DIREITO PROCESSUAL TRIBUTÁRIO

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA – IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO EM JUÍZO

REsp 2.194.708-SC, REsp 2.194.734-SC, REsp 2.194.706-SC, (Tema 1350) – Info 866

Tese firmada: “**Não é possível à Fazenda Pública, ainda que antes da prolação da sentença de embargos, substituir ou emendar a Certidão de Dívida Ativa (CDA) para incluir, complementar ou modificar, o fundamento legal do crédito tributário.**”

Cinge-se a controvérsia a definir se, até a prolação da sentença nos embargos, é possível que a Fazenda Pública substitua ou emende a Certidão de Dívida Ativa (CDA), para incluir, complementar ou modificar o fundamento legal do crédito tributário.

De partida, registra-se que a inscrição em dívida ativa tributária, descrita no § 3º do art. 2º da Lei n. 6.830/1980, é ato administrativo vinculado e é, por sua própria natureza, ato de controle administrativo da legalidade do crédito, devendo conter cada um dos elementos exigidos pela Lei (art. 2º, § 5º da Lei n. 6.830/1980), sob pena de impossibilitar-se a apuração da certeza e da liquidez da dívida.

Por sua vez, a certidão de dívida ativa é o espelho do ato de inscrição, sendo produzida unilateralmente pelo credor e devendo conter os mesmos elementos do termo de inscrição de dívida, na forma do § 6º do art. 2º da Lei n. 6.830/1980, pois é o único documento que instrumentalizará a inicial da execução fiscal (art. 6º, § 1º da LEF), com a qual poderá, inclusive, constituir um único documento (§ 2º do mesmo dispositivo).

Portanto, por força da Lei, a deficiência na indicação do fundamento legal da exação no bojo da CDA (título executivo extrajudicial que deve gozar de certeza, liquidez e exigibilidade) apenas espelha a deficiência no próprio ato de inscrição de dívida e/ou do lançamento que lhe deu origem, não se configurando como simples erro formal sujeito à correção por mera substituição do título executivo.

Dito isso, a orientação desta Corte Superior é de que "não é possível corrigir, na certidão de dívida ativa, vícios do lançamento e/ou da inscrição, de que é exemplo a ausência de indicação do fundamento legal da dívida" (AgInt no AgInt no AREsp 1.742.874/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023).

Assim, uma vez que a Certidão de Dívida Ativa é um espelho da inscrição do crédito (art. 2º, § 6º da LEF), a deficiência na indicação do fundamento legal da dívida é vício que iniqua, por igual, o título e a inscrição, devendo a última ser revisada para restabelecer-se a liquidez, certeza e exigibilidade do crédito, não sendo suficiente a mera substituição do título executivo.

Ante o exposto, fixa-se a seguinte tese do Tema Repetitivo 1350: "Não é possível à Fazenda Pública, ainda que antes da prolação da sentença de embargos, substituir ou emendar a Certidão de Dívida Ativa (CDA) para incluir, complementar ou modificar o fundamento legal do crédito tributário"

PERSONALIDADE JUDICIÁRIA – CONSÓRCIO DE EMPRESAS

REsp 1.647.368-PE – Info 867

O consórcio de empresas, embora desprovido de personalidade jurídica, possui personalidade judiciária, podendo ser parte legítima para integrar o polo passivo de execução fiscal.



➤ DIREITO PROCESSUAL CIVIL

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

MARCO CIVIL DA INTERNET – APLICABILIDADE DA REPERCUSSÃO GERAL

Processo em Segredo de Justiça – Info 865

Ainda que não seja necessário o trânsito em julgado de precedente para que o tema de repercussão geral tenha aplicação imediata, não se mostra conveniente eventual exercício de juízo de retratação pelo Superior Tribunal de Justiça antes do trânsito em julgado da tese vinculante do STF.

A questão em discussão consiste em saber se as teses fixadas em repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal devem necessariamente ser aplicadas imediatamente, sem necessidade de aguardar o trânsito em julgado dos acórdãos paradigmáticos.

Não obstante já exista decisão de mérito nos Temas n. 987 e 533 do STF, é prudente, por ora, aguardar o trânsito em julgado de seus recursos paradigmáticos a fim de garantir a segurança jurídica na sua aplicação.

Isso porque os acórdãos paradigmáticos, julgados por maioria, mesmo com a publicação, haverá a possibilidade, no prazo recursal, de oposição de embargos de declaração e de eventual consequente modificação ou modulação de efeitos do que foi decidido.

Com efeito, ainda que não seja necessário o trânsito em julgado do precedente para que o tema de repercussão geral tenha aplicação imediata, não se mostra conveniente e consentâneo com a segurança jurídica, e mesmo com a razoável duração do processo, dar tramitação ao processo para eventual exercício de juízo de retratação pelo Superior Tribunal de Justiça (igualmente uma Corte de precedentes), antes de assegurar-se a consolidação da tese vinculante do STF, uma vez que, como é de sabença, não é incomum, no rito da sistemática da repercussão geral, que haja o acolhimento, pelo Plenário da Corte Suprema, de embargos de declaração para aperfeiçoamento, modificação ou mesmo modulação de efeitos de teses sufragadas.

Assim, ainda não convém a aplicação dos Temas n. 987 e 533 do STF, a despeito do julgamento dos *leading cases*.



TAXA DE JUROS APLICÁVEL A IMPOSTOS DEVIDOS À FAZENDA NACIONAL

REsp 2.199.164-PR, REsp 2.070.882-RS, (Tema 1368) – Info 867

Tese firmada: “O art. 406 do Código Civil de 2002, antes da entrada em vigor da Lei n. 14.905/2024, deve ser interpretado no sentido de que é a SELIC a taxa de juros de mora aplicável às dívidas de natureza civil, por ser esta a taxa em vigor para a atualização monetária e a mora no pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional.”

MANDADO DE SEGURANÇA EM JUIZADO ESPECIAL

RMS 69.603-SP – Info 868

O art. 5º, III, da Lei n. 12.016/2009 impede que seja concedido mandado de segurança cujo objeto seja decisão judicial transitada em julgado, ainda que o objetivo seja o controle de competência dos Juizados Especiais.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

TAXA APLICÁVEL À ATUALIZAÇÃO DE VALORES EM CONDENAÇÕES DA FAZENDA PÚBLICA

RE 1.387.795/MG (Tema 1.232 RG) – Info 1194

Tese firmada: “1 - O cumprimento da sentença trabalhista não poderá ser promovido em face de empresa que não tiver participado da fase de conhecimento do processo, devendo o reclamante indicar na petição inicial as pessoas jurídicas corresponsáveis solidárias contra as quais pretende direcionar a execução de eventual título judicial, inclusive nas hipóteses de grupo econômico (art. 2º, §§ 2º e 3º, da CLT), demonstrando concretamente, nesta hipótese, a presença dos requisitos legais;

2 - Admite-se, excepcionalmente, o redirecionamento da execução trabalhista ao terceiro que não participou do processo de conhecimento nas hipóteses de sucessão empresarial (art. 448-A da CLT) e abuso da personalidade jurídica (art. 50 do CC), observado o procedimento previsto no art. 855-A da CLT e nos arts. 133 a 137 do CPC; 3 - Aplica-se tal procedimento mesmo aos redirecionamentos operados antes da Reforma Trabalhista de 2017, ressalvada a indiscutibilidade relativa aos casos já transitados em julgado, aos créditos já satisfeitos e às execuções findas ou definitivamente arquivadas.”



➤ DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO – APURAÇÃO DE INFRAÇÃO AO MEIO AMBIENTE

REsp 2.154.295-RS, REsp 2.163.058-SC (Tema 1329) – Info 866

Tese firmada: “No âmbito do procedimento administrativo para apuração das infrações ao meio ambiente e imposição das respectivas sanções, a intimação por edital para apresentação de alegações finais, prevista na redação original do art. 122, parágrafo único, Decreto n. 6.514/2008, somente acarretará nulidade dos atos posteriores caso a parte demonstre a existência de efetivo prejuízo para a defesa, inclusive no momento prévio ao recolhimento de multa.”

➤ DIREITO PREVIDENCIÁRIO

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA – INTERESSE DE AGIR E INÍCIO DEVIDO DO BENEFÍCIO

REsp 1.905.830-SP, REsp 1.913.152-SP, REsp 1.912.784-SP, (Tema 1124) – Info 866

Tese firmada: “1) CONFIGURAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIA

1.1) O segurado deve apresentar requerimento administrativo apto, ou seja, com documentação minimamente suficiente para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento;

1.2) A apresentação de requerimento sem as mínimas condições de admissão (“indeferimento forçado”) pode levar ao indeferimento imediato por parte do INSS;

1.3) O indeferimento de requerimento administrativo por falta de documentação mínima, configurando indeferimento forçado, ou a omissão do segurado na complementação da documentação após ser intimado, impede o reconhecimento do interesse de agir do segurado; ao reunir a documentação necessária, o segurado deverá apresentar novo requerimento administrativo;

1.4) Quando o requerimento administrativo for acompanhado de documentação apta ao seu conhecimento, porém insuficiente à concessão do benefício, o INSS tem o dever legal de intimar o segurado a complementar a documentação ou a prova, por carta de exigência ou outro meio idôneo. Caso o INSS não o faça, o interesse de agir estará configurado;

1.5) Sempre caberá a análise fundamentada, pelo Juiz, sobre se houve ou não desídia do segurado na apresentação de documentos ou de provas de seu alegado direito ou, por outro lado, se ocorreu uma ação não colaborativa do INSS ao deixar de oportunizar ao segurado a complementação da documentação ou a produção de prova;

1.6) O interesse de agir do segurado se configura quando este levar a Juízo os mesmos fatos e as mesmas provas que levou ao processo administrativo. Se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos para pleitear seu benefício, deverá apresentar novo requerimento administrativo (Tema 350/STF). A ação judicial proposta nessas condições deve ser extinta sem julgamento do mérito por falta de interesse de agir.

A exceção a este tópico ocorrerá apenas quando o segurado apresentar em juízo documentos tidos pelo juiz como não essenciais, mas complementares ou em reforço à prova já apresentada na via administrativa e considerada pelo Juiz como apta, por si só, a levar à concessão do benefício.

2) DATA DO INÍCIO DO BENEFÍCIO E OS EFEITOS FINANCEIROS

2.1) Configurado o interesse de agir, por serem levados a Juízo os mesmos fatos e mesmas provas apresentadas ao INSS no processo administrativo, em caso de procedência da ação o Magistrado fixará a Data do Início do Benefício na Data de Entrada do Requerimento, se entender que os requisitos já estariam preenchidos quando da apresentação do requerimento administrativo, a partir da análise da prova produzida no processo administrativo ou da prova produzida em juízo que confirme o conjunto probatório do processo administrativo. Se entender que os requisitos foram preenchidos depois, fixará a DIB na data do preenchimento posterior dos requisitos, nos termos do Tema 995/STJ;

2.2) Quando o INSS, ao receber um pedido administrativo apto, mas com instrução deficiente, deixar de oportunizar a complementação da prova, quando tinha a, e a prova for levada a Juízo pelo segurado obrigação de fazê-lo ou produzida em Juízo, o magistrado poderá fixar a Data do Início do Benefício na Data da Entrada do Requerimento Administrativo, quando entender que o segurado já faria jus ao benefício na DER, ou em data posterior em que os requisitos para o benefício teriam sido cumpridos, ainda que anterior à citação, reafirmando a DER nos termos do Tema 995/STJ;

2.3) Quando presente o interesse de agir e for apresentada prova somente em juízo, não levada ao conhecimento do INSS na via administrativa porque surgida após a propositura da ação ou por comprovada impossibilidade material (como por exemplo uma perícia judicial que reconheça atividade especial, um PPP novo ou LTCAT, o reconhecimento de vínculo ou de trabalho rural a partir de prova surgida após a propositura da ação), o juiz fixará a Data do Início do Benefício na citação válida ou na data posterior em que preenchidos os requisitos, nos termos do Tema 995/STJ;

2.4) Em qualquer caso deve ser respeitada a prescrição das parcelas anteriores aos cinco últimos anos contados da propositura da ação.”



BOLETINS DE JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

➤ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

LICITAÇÃO

CREDENCIAMENTO – CADASTRAMENTO PERMANENTE DE INTERESSADOS

Acórdão 2192/2025 Plenário – Boletim 558

Llicitação. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Cadastramento. Inscrição. Prazo. Edital.

A expressão “cadastramento permanente de novos interessados”, contida no art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021, não impõe que o credenciamento permaneça indefinidamente aberto a novas inscrições, mas sim que, durante o prazo de inscrição fixado no edital de chamamento, não haja barreiras ao acesso de interessados (art. 5º, caput, do Decreto 11.878/2024).

CONTRATAÇÃO PNMPO - OSCIP

Acórdão 2388/2025 Plenário – Boletim 562

Llicitação. Oscip. Participação. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Sociedade de economia mista. Consulta.

É juridicamente admissível a participação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) em licitações promovidas por sociedade de economia mista federal, regidas pela Lei 13.303/2016, para contratação dos serviços de operacionalização do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) previstos no art. 3º, §§ 5º e 6º, da Lei 13.636/2018.



CONTRATAÇÃO PNMPO

Acórdão 2388/2025 Plenário – Boletim 562

Llicitação. Empresa estatal. Contratação direta. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Consulta.

A manutenção de ajustes vigentes ou a celebração de contratações diretas relativas à operacionalização do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), em suas vertentes rural e urbana, sem a devida motivação, sem o enquadramento nos requisitos de excepcionalidade previstos na Lei 13.303/2016 e sem a realização de processo competitivo isonômico, impessoal e transparente, configura afronta ao disposto no art. 28, § 3º, inciso I, da referida lei, bem como aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública – especialmente os da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da isonomia, da moralidade, da eficiência e do interesse público.

COTRATO DE SUPERVISÃO DE OBRAS – LIMITE ADITIVO

Acórdão 2391/2025 Plenário – Boletim 562

Contrato Administrativo. Aditivo. Limite. Contrato de supervisão. Prorrogação de contrato. Justificativa. Obras e serviços de engenharia. Fiscalização.

O aditamento de contrato de supervisão de obras além do limite legal de 25% afronta o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o art. 125 da Lei 14.133/2021, ainda que tal aumento seja consequência de prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo-se adotar medidas tempestivas com vistas à realização de nova contratação, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, que deve ser devidamente justificada.



OUTROS TEMAS

CUMULAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS - POSSIBILIDADE

Acórdão 5586/2025 Segunda Câmara – Boletim 558

Responsabilidade. Multa. Acumulação. Sanção administrativa. Princípio do *non bis in idem*.

As penalidades previstas na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) podem ser aplicadas conjuntamente com outras previstas na legislação, a exemplo das estipuladas pelas Leis 8.112/1990 e 8.429/1992, pois o princípio do *non bis in idem* não veda a possibilidade de a legislação atribuir mais de uma sanção administrativa à mesma conduta.

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – ESTIMATIVA DE RECEITAS

Acórdão 2287/2025 Plenário – Boletim 560

Finanças Públicas. Orçamento da União. Receita orçamentária. Estimativa. Fundamentação técnica. Imprecisão. Responsabilidade fiscal.

A inclusão, em projeto de lei orçamentária anual, de estimativas de receitas que não estejam embasadas em parâmetros técnicos sólidos e que envolvam elevado grau de incerteza caracteriza inobservância aos princípios da prudência e da responsabilidade na gestão fiscal (arts. 1º, § 1º, e 12 da LRF).

ADESÃO VOLUNTÁRIA DE ENTIDADE PÚBLICA A PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL - NOVAÇÃO

Acórdão 2313/2025 Plenário – Boletim 561

Direito Processual. Tomada de contas especial. Julgamento. Dano ao erário. Recuperação judicial. Credor. Adesão. Novação de dívida.

A adesão voluntária da entidade pública credora a plano de recuperação judicial do devedor, homologado em juízo, acarreta a novação dos créditos (art. 59 da Lei 11.101/2005), submetendo a dívida ao rito e às condições estabelecidas no plano de recuperação judicial, e afasta, enquanto o plano for cumprido, a possibilidade de imputação de responsabilidade financeira por meio de tomada de contas especial, uma vez que ainda não há dano efetivo. Tal circunstância, contudo, não impede o julgamento das contas nem a aplicação das penalidades previstas na Lei Orgânica do TCU aos gestores públicos que deram causa à irregularidade.



➤ **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

LICITAÇÃO

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS – CONTRATO DE GESTÃO

Acórdão Nº 046593/2025-PLENV – Boletim nº 9/2025

LICITAÇÃO. CONTRATO. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. NATUREZA JURÍDICA. CONVÊNIO. FISCALIZAÇÃO.

Contratos de gestão celebrados com organizações sociais possuem natureza jurídica de convênio, dada a comunhão de finalidades entre o Estado e a entidade contratada, atraindo, portanto, a incidência dos princípios da Administração Pública e a fiscalização pelos Tribunais de Contas.

OBRIGATORIEDADE DE DESEMPATE

Acórdão Nº 047888/2025-PLENV – Boletim nº 9/2025

LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE DESEMPATE. ANTECIPAÇÃO. PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

A convocação de duas empresas empatadas para a fase de habilitação, sem a realização do desempate prévio expressamente previsto no art. 60 da Lei nº 14.133/21, representa flagrante mácula à norma legal, que institui um rito procedural a ser seguido pela Administração em suas contratações, com vistas à observância aos princípios do devido processo legal, da isonomia, da competitividade e da transparência.

PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO

Acórdão Nº 049001/2025-PLENV – Boletim nº 9/2025

REPRESENTAÇÃO. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. APLICAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. ECONOMICIDADE. PRINCÍPIO DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.

O formalismo do procedimento licitatório não pode ser desvirtuado a ponto de comprometer o interesse público ou afastar propostas vantajosas em razão de meras falhas formais, em afronta aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa.



SERVIDOR PÚBLICO E DIREITO PREVIDENCIÁRIO

CÂMARA MUNICIPAL – PROPORCIONALIDADE ENTRE CARGOS COMISSIONADOS E EFETIVOS

Acórdão Nº 046227/2025-PLEN – Boletim nº 9/2025

PESSOAL. CARGO EM COMISSÃO. CARGO EFETIVO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. CÂMARA MUNICIPAL. FLEXIBILIZAÇÃO.

Deve haver uma conjugação de diversos fatores para verificar a proporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados no Poder Legislativo municipal, dado que as Câmaras Legislativas Municipais, em grande parte, possuem uma estrutura administrativa reduzida, com existência de cargos de caráter eminentemente político.

PLANO DE SAÚDE PARA VEREADORES

CONSULTA Nº 50/2025 (Acórdão nº 047342/2025) – Boletim nº 9/2025

Tema: POSSIBILIDADE DE CUSTEAR PLANO DE SAÚDE PARA OS VEREADORES EM EXERCÍCIO.

É possível a contratação de plano de saúde ou a instituição de auxílio saúde para vereadores, mediante edição de lei em sentido formal, nos termos estipulados na Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 206.672-6/2018, cadastrado no Repositório de Consultas mantido por este Tribunal sob o Prejulgado nº 53/2019.



OUTROS

ARQUIVAMENTO DAS CONTAS – LIMITE TEMPORAL

Acórdão Nº 047693/2025-PLEN – Boletim nº 9/2025

CONTAS. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO. LIMITE TEMPORAL. AVALIAÇÃO DO CASO CONCRETO. REJEIÇÃO DE ARQUIVAMENTO. DECURSO DE TEMPO. PROCESSO DE CONTAS. AMPLA DEFESA.

O decurso de mais de dez anos do ato irregular não constitui, por si só, fundamento suficiente para o arquivamento das contas. É necessário avaliar, em cada caso concreto, se o tempo decorrido compromete o devido processo legal, o direito à ampla defesa e ao contraditório.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – SOBRESTAMENTO DO PROCESSO

Acórdão Nº 048775/2025-PLENV – Boletim nº 9/2025

CONTAS. TOMADA DE CONTAS. GRAU DE JURISDIÇÃO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. INTERFERÊNCIA. SOBRESTAMENTO DE PROCESSO.

A despeito de haver separação entre as instâncias judicial e administrativa, tem-se que caso a matéria versada naquela instância for prejudicial ao aperfeiçoamento da tomada de contas especial, deve este Tribunal decidir no sentido do sobrestamento deste feito. Isso porque, como o julgamento do processo sobrestado não pode (ou não deve) prosseguir, por estar na pendência do desfecho de questão que é objeto de processo diverso, não se pode falar em “paralisação indevida”, ou em “inércia” no processamento do feito, não se afigurando juridicamente adequado que haja o transcurso do prazo prescricional nesse período.



PRECEDENTES JUDICIAIS LOCAIS

➤ GABINETE DO PROCURADOR-GERAL (PGA)

Processo nº 0836700-57.2025.8.19.0002

SÍNTESE DO CASO: trata-se de ação inibitória c/c tutela de urgência ajuizada pelo Município de Niterói em face de 3 vereadores do município, por fiscalização parlamentar de escolas sem observância dos limites legais e com exposição de crianças e adolescentes. O juízo deferiu a tutela de urgência, de modo a obrigar os réus a removerem qualquer postagem que tenham efetuado em redes sociais e a se absterem de 1) adentrar em qualquer unidade escolar para prática de fiscalização sem a autorização da Câmara Municipal, 2) registrar, tratar e divulgar, em desacordo com a LGPD, qualquer dado das dependências escolares ou de crianças e adolescentes, 3) permitir ou facilitar a entrada, em ambiente escolar e durante o horário de funcionamento, de pessoa não autorizada.

RELATÓRIO

Trata-se de tutela antecipada de caráter antecedente em AÇÃO INIBITÓRIA ajuizada pelo **Município de Niterói** em face dos vereadores **Eduardo Paiva da Silva, Fernanda Anchieta Louback e Túlio Rabelo de Albuquerque Mota**, em que se requer, em caráter de tutela antecipada antecedente (arts. 303 e 304 do CPC), a adoção imediata de medidas destinadas a proteger crianças e adolescentes matriculados na rede escolar municipal.



Sucintamente, foi aduzido na petição inicial que os réus, sob o pretexto de exercício de fiscalização parlamentar, adentraram unidades escolares em horário de aulas, filmaram dependências e alunos, procederam ao tratamento de dados pessoais, sem autorização dos responsáveis e sem observar a LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados) e, ainda, autorizaram a entrada de terceiros não identificados, ocasionando perturbação do ambiente escolar e risco à integridade física, moral e psíquica dos menores. Alega o Município que tais condutas se configuram como flagrante desrespeito aos parâmetros definidos pela jurisprudência do STF para a fiscalização parlamentar, violando assim os princípios da legalidade, impessoalidade e separação de poderes, bem como afirma que essas ações parlamentares têm colocado em risco direitos fundamentais das crianças e adolescentes, considerando que expõem os menores e o interior das unidades educacionais nas redes sociais, tumultuam o ambiente escolar, gerando um ambiente de inquietação e insegurança.

Assim, **pleiteia em sede de tutela antecipada**, de caráter antecedente:

a) Proibição de ingresso sem autorização formal e específica; **b)** Proibição de filmagens e tratamento de dados de menores sem autorização e sem a observância da LGPD; e **c)** Proibição de ingresso de terceiros desautorizados e desidentificados.

É o relatório.

Examinados, Decido.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, deve-se salientar que este Juízo é competente para julgamento da presente demanda, posto que o **objeto central** é a proteção de direitos de crianças e adolescentes, notadamente a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, a preservação da imagem e a garantia de um ambiente escolar seguro, verificando-se, portanto, uma natureza protetiva (objeto do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA); o núcleo da controvérsia não é o controle da atuação parlamentar em si, mas sim **a violação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes** durante essas incursões.

Nos termos do art. 148 do ECA e da jurisprudência consolidada, compete à Justiça da Infância e da Juventude conhecer de ações que tenham por objetivo a tutela dos direitos da criança e do adolescente, independentemente da qualidade das partes. Assim, **quando o pedido principal tem por finalidade resguardar direitos da infância e juventude, ainda que os réus sejam vereadores, a competência é da Vara da Infância e Juventude, posto que essa se define pelo objeto da demanda.**



Por essa razão, este juízo é competente para apreciar o pedido de tutela de urgência formulado pelo Município.

O pedido do Autor consiste em **tutela antecipada, de caráter antecedente**, medida essa prevista nos **arts. 303 e 304 do Código de Processo Civil**; trata-se de instrumento destinado à proteção imediata do direito material em situações de urgência contemporâneas à propositura da ação, onde deve ser demonstrada, inicialmente, a **probabilidade do direito (fumus boni iuris) e do perigo de dano (periculum in mora)** - art. 300 do CPC - e, posteriormente, há complementação da causa de pedir e do pedido principal. Assim, pretende o Município de Niterói a preservação do resultado útil do processo, evitando que o decurso do tempo agrave ou torne irreparável a lesão ao direito invocado, que envolve **direitos fundamentais da infância e juventude**.

Verifico que, quanto ao **fumus boni iuris** existem, na inicial, relatos coerentes e acompanhados de notícias e documentos (comunicações das escolas, relatos de servidores e vídeos indicados na exordial - id 233950036, id 233950038 e id 233950041) que demonstram, invasões sucessivas, onde há o relato de captação de imagens em horário escolar e colheita de material envolvendo menores sem autorização dos responsáveis, além da notícia de policiais armados, em frente à unidade escolar, o que causou risco à integridade física aos alunos, além de situação de pânico e desconforto. Tais condutas afrontam normas constitucionais e infraconstitucionais relativas à proteção da criança e do adolescente e à proteção de dados pessoais, além de implicarem potencial violação da dignidade e do respeito que lhes são devidos. O **ECA** define como direito fundamental da criança e do adolescente **o respeito à inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a proteção da imagem**. Ademais, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (**LGPD - Lei nº 13.709/2018**) prevê regras específicas para o tratamento de dados de crianças, impondo a necessidade de consentimento e a prevalência do melhor interesse do menor. Constata-se, por conseguinte, a existência do **fumus boni iuris**.

No que tange ao periculum in mora, a manutenção das condutas alegadas e comprovadas na exordial (invasão de unidades escolares, filmagens, abordagem de alunos) acarreta risco imediato e de difícil reparação, tais como: a exposição pública de crianças e adolescentes, risco à privacidade, possibilidade de estigmatização e, principalmente, perturbação do ambiente escolar e prejuízo ao processo educativo. Logo, a urgência decorre da contemporaneidade das medidas



invasivas e do caráter irreversível ou de difícil reparação da divulgação de imagens e/ou dados pessoais. Portanto, também restou demonstrado o requisito legal do periculum in mora.

Portanto, tendo em mira a presença dos requisitos previstos no artigo 300 do CPC e, ainda, face à urgência contemporânea à inicial, **merece ser acolhida a tutela antecedente**, nos moldes dos artigos 303 do CPC.

De acordo com os elementos trazidos aos autos até o momento, constata-se, como ressaltou o autor, uma ação abusiva dos réus que tem potencial de atingir direitos fundamentais da criança e do adolescente, atingindo a sua dignidade e segurança, expondo sua imagem e colocando em risco sua integridade física e psíquica; vale destacar um trecho constante da exordial em que a Diretora da unidade escolar afirma que um dos alunos ficou apreensivo, preocupado e acreditava, inclusive, que se tratava de operação policial na escola (id 233950026, item 10 da exordial). Certamente, esse proceder, sob o pretexto de fiscalização, **tumultua o ambiente escolar e gera um ambiente de inquietação e insegurança para os alunos**, o que não pode ocorrer.

Não há dúvidas de que **a preservação do ambiente escolar e a proteção dos menores** impõem que eventuais atos de fiscalização, quando realizados, observem formalidades e sejam compatíveis com a segurança e o interesse dos alunos. A **autorização prévia e formal** da Câmara Municipal (ou do seu órgão competente) e o **prévio e expresso aviso**/acompanhamento institucional à direção escolar e à Secretaria Municipal de Educação são medidas aptas a **compatibilizar a fiscalização parlamentar com a proteção integral de crianças e adolescentes**. Portanto, os réus não podem ingressar nas unidades escolares, sem que haja uma autorização formal e específica, além de comunicação à direção escolar e à Secretaria Municipal de Educação.

Diante do acima exposto é cristalino que a circulação de **pessoas não identificadas em ambiente escolar** agrava o risco à integridade física e psíquica das crianças/adolescentes, além de perturbar o ambiente pedagógico e, por conseguinte, visando garantir o controle de acesso e a proteção dos alunos, também não podem ingressar nas unidades escolares, os assessores dos vereadores/réus, sem que haja identificação de quem sejam e, também, autorização prévia.

Cumpre destacar que, **embora as unidades escolares integrem o patrimônio público municipal, não se trata de bem de livre acesso irrestrito**. O ambiente escolar é espaço institucional destinado prioritariamente ao desenvolvimento educacional e à proteção integral das crianças e adolescentes, sendo indispensável a observância de



regras de controle, segurança e autorização prévia para ingresso de qualquer pessoa.

A ausência de controle de acesso compromete a rotina pedagógica, a tranquilidade dos alunos e servidores e, sobretudo, **viola o dever constitucional do Estado de garantir ambiente seguro e acolhedor** às crianças e adolescentes (art. 227 da CF e art.53 do ECA). Assim, **a condição de prédio público não autoriza o ingresso espontâneo de agentes políticos ou terceiros sem prévia anuência da autoridade competente**, devendo prevalecer o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

Por fim, o **art. 14 da LGPD** disciplina o tratamento de dados de crianças, exigindo, entre outros, consentimento específico e destaque por parte dos responsáveis; logo, a captação e a divulgação de imagens e dados de crianças **em ambiente escolar, sem o devido amparo legal, impõem grave risco** e, por conseguinte, devem ser proibidas as condutas que envolvam tratamento e divulgação desses dados, incluindo filmagens, enquanto não regularizados nos termos legais.

DISPOSITIVO

Isto posto, com fundamento nos arts. 300, 303 e 304 do CPC, no art. 17 e art. 18 da Lei 8069/90 (ECA) e no art. 14 da Lei nº 13.709/2018 (LGPD), **DEFIRO a tutela antecipada, em caráter antecedente**, para determinar, desde já, **que os réus**, sob pena de **multa por descumprimento**, que fixo no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), limitada inicialmente a R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), para cada um e sem prejuízo de responsabilização por crime de desobediência, **se abstenham de**:

1. **Adentar** quaisquer unidades escolares municipais para prática de quaisquer atos de fiscalização **sem autorização formal e específica da Câmara Municipal (ou do órgão competente da Câmara) e sem prévio e expresso aviso à direção da unidade escolar e à Secretaria Municipal de Educação**, de modo a garantir que qualquer atuação seja compatível com a proteção integral dos alunos;
2. **Filmar, Captar, Registrar, Tratar ou Divulgar**, por qualquer meio (incluindo redes sociais), o interior de salas de aula, dependências escolares ou imagens de crianças e adolescentes em horário escolar, bem como de **proceder ao tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes** ali presentes, **sem o consentimento** específico e destacado de, ao menos, um dos pais ou responsável legal (art.14, §1º LGPD), **e sem observância** estrita das disposições da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) e das normas administrativas internas da Secretaria de Educação;



3. **Permitir a entrada ou Acompanhar, Autorizar, Promover ou Facilitar a presença de terceiros desautorizados, desidentificados ou não vinculados formalmente ao Poder Legislativo (assessores devidamente identificados, servidores ou órgãos competentes), em ambiente escolar durante o horário de funcionamento, devendo todo e qualquer visitante ser previamente identificado e autorizado** pela direção da unidade escolar, observadas as normas de segurança da instituição.

Determino, ainda, que:

4. Que os **réus**, caso tenham divulgado, **removam, imediatamente**, todas as postagens, vídeos ou imagens relacionadas a unidades escolares ou a crianças e adolescentes, **comprovando** nos autos o cumprimento, no **prazo de 48 (quarenta e oito) horas**;

5. **Oficie-se** à **Câmara Municipal de Niterói** para que, **no prazo de 05 (cinco) dias**, informe a este Juízo **se os réus agiram com autorização formal e específica para as visitas realizadas, até o momento, nas unidades escolares do Município e, se for o caso, junte os termos de autorização, identificação dos acompanhantes e protocolos seguidos;**

6. **Dê-se** vistas ao **Ministério Público**;

7. **Citem-se e Intimem-se** os **réus, com urgência;**

8. Nos termos do **art. 303, §1º, inc.I do CPC, intime-se o autor** para, querendo, **emendar a inicial** ou apresentar **a petição de tutela final** no **prazo de 15 dias**, sob pena de extinção (art.303, §2ºCPC).

Decorrido o prazo legal sem impugnação, voltem os autos conclusos para as providências de estilo (artigo 304 do CPC).

P. I.

NITERÓI, 15 de outubro de 2025.

RHOHEMARA DOS SANTOS CARVALHO ARCE MARQUES

Juiz Titular



PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS LOCAIS

PARECER N° 54/MVSC/PPLC/2025

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

PARECER N° 54/MVSC/PPLC/2025

EMENTA: PGM. Indicação Legislativa.
Contratos Administrativos. Gratificação
direcionada aos empregados
terceirizados contratados em regime de
dedicação exclusiva. Competência
Municipal para Legislar sobre Interesse
Local e Suplementar.
Constitucionalidade Formal e Material.
Jurisprudência do STF. Política pública
que não cria obrigação ao contratado e
não restringe a participação no certame.
Eventual lei meramente autorizativa.
Mudança de entendimento.
Posicionamentos da PGM.
Possibilidades e recomendações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado pelo Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGM), decorrente de Indicação Legislativa do i. Vereador Romério Duarte, no qual Sugere ao Poder Executivo a adoção de medidas para inclusão, nos editais de licitação e contratos administrativos de obras e serviços com dedicação exclusiva ou predominante de mão de obra, de gratificação equivalente a 62% do menor piso salarial da categoria profissional do contrato aos empregados que comprovarem possuir filho com deficiência.

Aduz como justificativa que a gratificação equivalente a 62% do menor piso salarial da categoria profissional do contrato assegura maior estabilidade econômica e equilíbrio para essas famílias, direito que já é reconhecido em acordo coletivo dos

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

trabalhadores da CLIN. Ampliar esse benefício aos empregados terceirizados que prestam serviços ao Município de Niterói é uma medida de justiça social, com impacto econômico reduzido, já que apenas uma parcela restrita dos trabalhadores de cada contrato faria jus ao pagamento.

É o relatório. Passo à análise jurídica.

II - ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Considerações Iniciais

Preliminarmente, esclarecemos que não serão avaliados, nesta manifestação, aspectos de ordem estritamente técnica ou econômica inerentes à matéria posta. Afirma-se isto porque esta Assessoria Jurídica não possui a expertise necessária, tampouco seria sua atribuição adentrar no mérito das análises de ordem técnica empreendidas nos autos.

Desse modo, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no mérito administrativo, ou seja, na conveniência e oportunidade dos atos a serem praticados no âmbito da conselente, tampouco examinar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ademais, sendo o parecer peça opinativa, é dado ao gestor deixar de cumprir as recomendações jurídicas exaradas, desde que assuma a responsabilidade e o ônus dessa conduta. Sobre o tema, recentemente, o Tribunal de Contas da União entendeu que: “*para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, as recomendações constantes do parecer da consultoria jurídica acerca do processo licitatório configura erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb)*”¹.

Feitas tais considerações, passemos à análise jurídica.

II.2. Análise de Constitucionalidade da Indicação Legislativa

II. 2.1. Análise formal do futuro projeto de lei. Conceito de norma geral.

¹ Tribunal de Contas da União, Acórdão 2503/2024 – Segunda Câmara, Relator Aroldo Cedraz, Data da sessão: 16/04/2024.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

Apesar de se tratar de mera indicação legislativa, e não de um projeto de lei propriamente dito, afigura-se pertinente tecer comentários acerca da constitucionalidade de eventual projeto, tecendo comentários sobre os seus elementos tais como (i) a competência para a edição de leis municipais sobre licitações e contratos, (ii) bem como acerca da iniciativa para esse tipo de projeto, de modo a antecipar eventuais questões acerca da existência ou não de vício de constitucionalidade.

Conforme se extrai do art. 22, XXVII, da CRFB/88, foi atribuída à União a edição de normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, remanescendo aos entes subnacionais a possibilidade de editar normas específicas sobre a temática, com base no art. 24, §§1º e 2º e no art. 30, I e II, ambos da Constituição da República.

O entendimento consagrado na doutrina e na jurisprudência é no sentido de que, desde que não discrepem da moldura da estabelecida pelas normas gerais estabelecidas pela União, atualmente consagrada principalmente através da Lei de Licitações e Contratos Administrativo (Lei Federal nº 14.133/2021), os entes subnacionais gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas, devendo a imposição constitucional de existência de um núcleo comum e uniforme de normas ser sopesada com a noção de laboratório da democracia.

Adentrando a análise do conceito de normas gerais, é possível inferir que a doutrina mais autorizada entende que estas compreendem os ***princípios e regras que pretendem assegurar um regime jurídico homogêneo para as aquisições públicas em todas as esferas administrativas***, com o estabelecimento de um modelo a ser seguido por toda a Administração Pública, por meio de diretrizes básicas comuns:

Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração Indireta), atinente à disciplina de: a) **requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação**

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

administrativa; b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade em licitação; c) requisitos de participação em licitação; d) modalidades de licitação; e) tipos de licitação; f) regime jurídico da contratação administrativa." (In: Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15^a Ed. 2012. pág. 16).

A dificuldade que enfrentamos, então, é a de definir, dentro do tema das licitações e contratos públicos, o que são normas gerais e o que são normas que tratam de interesse local.

Vejamos, ainda, a lição de Hely Lopes Meireles² em obra atualizada após seu falecimento:

E é natural que as entidades menores disponham sobre minúcias de suas licitações e contratações, atendendo às peculiaridades locais e à especificidade de suas obras, serviços, compras e alienações. O essencial é que não quebrem os princípios regedores da licitação, nem retirem o seu caráter competitivo, nem discriminem os interessados, nem falseiem o seu julgamento, razão pela qual as exigências mínimas podem ser aumentadas no âmbito estadual e municipal, mas não podem ser relegadas, nem dispensada a licitação fora dos casos enumerados na lei federal.

A Lei 8666/93 manteve orientação, embora mais restritivamente. Não obstante, podem Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, atendidas normas gerais de cunho nacional, elaborar suas normas específicas, como já fizeram anteriormente, respeitando sempre os prazos mínimos de convocação, de interposição e decisão de recursos, bem como os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, e não ampliando os casos de dispensa, inexigibilidade e vedação de licitação.

Vale exemplificar hipóteses em que o STF reconheceu leis de entes subnacionais como inconstitucionais, por extrapolarem a noção de norma geral sobre licitações e contratos administrativos, tais como leis que criam novas hipóteses de contratação direta; que criam novas margens de preferência; ou as que exigem novas certidões/condições de habilitação para participação em licitações. Todos os referidos temas foram tratados

² Licitação e Contrato Administrativo. 15^a ed. p. 59

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

exaustivamente pela União, não incumbindo aos Estados e Municípios inovarem nessa seara.

Veja-se:

1. Esta Corte já assentou o entendimento de que assiste aos Estados competência suplementar para legislar sobre licitação e contratação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União. 2. Lei estadual que ampliou hipótese de dispensa de licitação em dissonância do que estabelece a Lei 8.666/1993. 3. Usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação norma estadual que prevê ser dispensável o procedimento licitatório para aquisição por pessoa jurídica de direito interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, e que tenha sido criado especificamente para este fim específico, sem a limitação temporal estabelecida pela Lei 8.666/1993 para essa hipótese de dispensa de licitação. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, a fim de preservar a eficácia das licitações eventualmente já finalizadas com base no dispositivo cuja validade se nega, até a data desde julgamento. (ADI 4658, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 08-11-2019 PUBLIC 11-11-2019)

É inconstitucional lei estadual que exija Certidão negativa de Violação aos Direitos do Consumidor dos interessados em participar de licitações e em celebrar contratos com órgãos e entidades estaduais. Esta lei é inconstitucional porque compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratos (art. 22, XXVII, da CF/88). STF. Plenário. ADI 3.735/MS, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 8/9/2016 (Info 838).

Noutro giro, o Supremo Tribunal Federal, recentemente, reconheceu a constitucionalidade de leis editadas por entes subnacionais que, dentro da moldura geral das normas traçadas pela União, editaram leis específicas sobre licitações e contratos, por não criarem obstáculos à participação de interessados. Veja-se:

Tema de Repercussão Geral nº 1.036: “São constitucionais as leis dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, no procedimento licitatório, antecipam a fase da apresentação das propostas à da habilitação dos licitantes, desde que devidamente motivado o ato administrativo, em virtude da competência dos demais entes federativos de legislar sobre procedimento administrativo”.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

Tema de Repercussão Geral nº 1.001: É constitucional o ato normativo municipal, editado no exercício de competência legislativa suplementar, que proíba a participação em licitação ou a contratação: (a) de agentes eletivos; (b) de ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança; (c) de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de qualquer destes; e (d) dos demais servidores públicos municipais.

É constitucional lei municipal que, ao regulamentar apenas o seu interesse local, sem criar novas figuras ou institutos de licitação ou contratação, estabelece diretrizes gerais para a prorrogação e rellicitação dos contratos de parceria entre o município e a iniciativa privada. STF. Plenário. ADPF 971/SP, ADPF 987/SP e ADPF 992/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 29/05/2023 (Info 1096).

Em síntese, para o STF conceito de “norma geral” é essencialmente fluido, de fronteiras incertas, o que, embora não o desautorize como parâmetro legítimo para aferir a constitucionalidade de leis estaduais, distritais e municipais, certamente requer maiores cautelas no seu manejo³, ou seja, a relativização ou a flexibilização do princípio da isonomia e da competitividade, em tema de licitação pública, é matéria de competência legislativa da União, posto que relativa às diretrizes gerais, cabendo tão somente a lei federal, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade⁴.

Vejamos o exposto no voto condutor do ministro TEORI ZAVASCKI na ADI nº 3.735 que embora tenha julgado norma estadual é plenamente aplicável para os Municípios:

A autonomia dos Estados-membros, todavia, encerra-se por aí. A conformação legal mais imediata, primária ou de primeiro grau, do direito de participar de licitações foi confiada pela Constituição tão somente à União. Somente ela pode estabelecer limitar, em caráter geral, a amplitude da liberdade de acesso às licitações, porque requisitos desta natureza podem induzir a uma significativa restrição da competitividade dos procedimentos licitatórios. Quanto a este particular, portanto, o

³ ADI.Nº 3.059

⁴ ADI Nº 3.735

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

direito local só se legitima se estiver associado a um elemento peculiar do objeto a ser contratado.

A indicação legislativa em análise se insere no âmbito de obrigações contratuais a serem observadas por qualquer licitante eu porventura se sagre vencedor do certame, de modo que os Municípios possuem competência para suplementar a legislação federal, desde que devidamente justificado o interesse local para tanto no art. 30, I e II, da Constituição da República. Não se trata, portanto, de norma geral, mas de norma específica e que não ofende as regras estabelecidas pela União, que cria obrigação a ser a ser inserida nos editais e contratos para posterior observância do futuro contratado, sem que isto represente limitação ao seu direito de participar do certame.

Neste toar, reiteramos o entendimento desta Procuradoria exarado no Visto nº 192/MVSC/PPLC/2019, de nossa lavra, que analisou minuta de Decreto Municipal que instituída o Programa Municipal de Agroecologia Urbana de Niterói, que buscava assegurar a garantia de preferência de 30% aos produtos provenientes dos produtores de agroecologia urbana de Niterói, ou seja, criando uma margem de preferencia e ainda por cima, via ato infralegal, não podendo ser outro nosso opiniamento se não pela sua inconstitucionalidade reconhecendo violação ao princípio da isonomia e da competitividade dos certames licitatórios (arts. 19, III e 37, XXI, da CRFB), vejamos:

(i) a restrição pretendida deveria buscar fundamento em norma constitucional, o que não se verifica na instrução processual, não sendo o critério geográfico aquele recomendado por gerar diferenciação entre nacionais;

(ii) ademais, não poderia ser implementada por ato infralegal, em respeito aos preceitos basílares de interpretação das normas jurídicas e do princípio da legalidade e

(iii) superado os pontos anteriores, a criação de margens de preferências ou de licitações diferenciadas é matéria reservada ao âmbito das normas gerais sobre o tema, ou seja, de competência privativa da União, não cabendo aos Estado e Município adentrarem nesta seara, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

Em seguida, texto de similar teor foi encaminhado através de projeto de Lei, oportunidade na qual essa PPLC, através da **Promoção nº 05/MVSC/PPLC/2021**, de nossa lavra, manteve o entendimento firmado, ressalvando que desta vez foi tentada a via legal, mas mantidos os demais vícios, o que contou com a chancela do então i. Subprocurador-Geral do Município, através do **VISTO 009/RPM/PGA/2021**.

II. 2.2. Competência para iniciativa legislativa sobre licitação e contratos administrativos

Avançando na análise, cumpre investigar se a matéria a ser tratada pelo eventual e futuro projeto de lei se inseriria dentre aquelas que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ou se estaria a matéria inserida no âmbito da iniciativa concorrente, partilhada entre os vereadores e o prefeito municipal.

Decorre da leitura do art. 61, §1º, da Lei Maior as matérias cuja iniciativa privativa seria do Chefe do Poder Executivo e, desde logo, deve ser afastada qualquer indução de vício caso a medida seja proposta pela Casa Legislativa. Isto porque, a competência para legislar sobre licitações e contratos não é privativa do Chefe do Poder Executivo⁵, uma vez que não é encontrada no rol do art. 61, §1º da Constituição Federal.

No mesmo sentido, a doutrina e a jurisprudência entendem que as diversas matérias de iniciativa privativa inseridas no corpo da Carta Magna são verdadeiras manifestações do princípio da separação e da harmonia entre os Poderes da República, insculpido no art. 2º da CRFB, o que, não raro, leva órgãos judiciais, seja em controle concreto ou abstrato, a analisar a compatibilidade de leis com a Constituição Federal, havendo vasta jurisprudência sobre o assunto. Para a análise no caso concreto, é imperiosa a leitura do art. 61, §1º, II, da CRFB/88:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do

⁵ Recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional e Administrativo. Lei Municipal de iniciativa parlamentar que determina a transmissão, ao vivo e via internet, das licitações do Poder Legislativo e Executivo do Município de Itapecerica da Serra. 3. Tema 917 da repercussão geral. Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Precedentes. 4. Recurso extraordinário provido.

(RE 1498771, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 31-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-04-2025 PUBLIC 10-04-2025)

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Sobre o assunto, estabeleceu-se no âmbito da jurisprudência do STF, em sede de Repercussão Geral (Tema 917), entendimento no sentido de que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”.

Desse modo, apesar de o mencionado benefício ter o condão de majorar os gastos do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal, à luz do mencionado tema de repercussão geral, entendeu que caso a iniciativa parta do Legislativo, por si só, não resultaria em violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB/88) e em violação à iniciativa privativa do chefe do poder executivo (art. 61, §1º, da CRFB/88), desde que não se imiscua em matérias tipicamente administrativas, tais como o regime jurídico dos servidores públicos ou a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração.

Registre-se, contudo, que se trata de uma indicação legislativa. Ou seja, pretende-se que o futuro projeto de lei seja encaminhado pelo próprio Chefe do Poder Executivo, o que afastaria de plano eventuais questionamentos acerca de vício à iniciativa privativa.

Apesar de não constar expressamente no projeto de lei a cargo de quem ficaria a responsabilidade pelo pagamento da gratificação, é certo que a mencionada normativa resultaria em majoração de despesas da Administração Pública Municipal porque pouco

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

importa se a eventual gratificação de 62% seja paga diretamente pela Administração Pública (como veremos adiante, é vedado) ou pelo Contratado, uma vez que, em ambos os casos, haverá majoração dos gastos da Administração. Isso porque, se pago diretamente pela Administração, ficará evidente a majoração de gastos e, caso pago pelos contratados por exigência das regras da licitação, tais valores serão, consequentemente, precificados pelas propostas no âmbito futuras licitações. Afinal, não existe almoço grátis.

Todavia, a despeito de entendermos que, na prática, a implementação da referida gratificação resultaria no aumento de gastos da Administração Pública, é imperioso destacar que, na forma do art. 121 da Lei 14.133/2021⁶, somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, de modo que eventual pagamento direto pela Administração aos contratados de empresas terceirizadas nos parece ofender a lógica estabelecida pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, uma vez que trabalhadores terceirizados, ainda que sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, não possuem vínculo direto e formal com a Administração. O vínculo estabelecido é com a empresa terceirizada (contratada), e não com a tomadora de serviços (Administração Pública).

II. 2.3. Da (in)constitucionalidade de leis meramente autorizativas

Registre-se, também, que apesar de não representar violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, verifica-se que a redação de minuta de eventual Projeto de Lei (Peça nº 2) de iniciativa parlamentar, apenas autorizaria o Poder Executivo a realizar atribuições que já lhes são próprias, sendo, portanto, inócuo.

Em oportunidades anteriores, esta especializada havia se manifestado pela inconstitucionalidade de leis meramente autorizativas, reconhecendo a existência de violação ao princípio da separação e harmonia entre os poderes, previsto no art. 2º da CRFB/88 e violação à iniciativa privativa do Prefeito Municipal (art. 61, §1º, CF), como ocorrido nos **Pareceres nº 34/MVSC/PGA/NLC/2018 e 028/MVSC/PPLC/2023**, ambos de minha lavra. No mesmo sentido, restou assentado no **Parecer nº**

⁶ Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

02/SPCES/PPLC/2020, da lavra da i. Procurador-Assistente, Soraya Portela, que analisou o PL 266/2020, **leis de caráter meramente autorizativa são inócuas e a forma correta de se extirpar este tipo de lei do ordenamento jurídico não é ignorar o seu comando, mas sim buscar a declaração de sua inconstitucionalidade, até porque a Administração Pública está vinculada ao princípio da legalidade.**

Sobre as leis meramente autorizativas, o saudoso Procurador do Estado do Rio de Janeiro e professor, Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁷ entendia que tais leis contribuiriam perversamente para instabilizar a vida dos administrados, criar-lhes falsas expectativas e até prejudicar a normalidade administrativa, destacando que gerariam falsas pretensões e frustradas expectativas, uma vez que não geram obrigação à administração.

Apesar do acerto dos referidos posicionamentos, especialmente porque acompanhavam a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e a doutrina majoritária, entendemos oportuno revisitar esse entendimento, de modo a superá-lo parcialmente, especialmente à luz de entendimentos recentes do Supremo Tribunal Federal, que tem buscado temperar entendimentos que suprimam de plano a participação do Poder Legislativo em determinadas situações, como os entendimentos fixados nos Tema 917 e 1070, bem como os entendimento fixado no RE 1279725. Vejamos:

1. Recurso extraordinário contra acórdão do **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais** que reputou constitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que criara unidade de conservação ambiental. **Alegação** de afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria.
2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a simples criação de despesa para a Administração, mesmo em caráter permanente, não atrai a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo correspondente. Precedente: ARE 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes.
3. **Em alguns casos, o grau de comprometimento das finanças públicas e de interferência no funcionamento de órgãos e entidades da Administração Pública** pode acarretar a declaração de inconstitucionalidade por afronta ao art. 61, § 1º, II, a, c e e, da CF/1988. Não é, todavia, a realidade aqui presente, já que o parque regional criado tem dimensões territoriais diminutas. 4. Desprovimento do recurso extraordinário.

⁷ Vide Parecer nº 21/97 – DFMN, da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

(RE 1279725, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-06-2023 PUBLIC 05-06-2023)

Tema 917: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Tema 1070: É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições.

Seguindo esse caminho, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu entendimento paradigmático no bojo do Parecer nº 58/23 – ARCY, no qual foram fixados os seguintes standards para análise de projetos de lei, cujo teor vale a reprodução integral:

“(1) quando o projeto de lei de iniciativa parlamentar que pretender a modificação explícita de competências dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, interferindo diretamente na organização e estrutura administrativa ou na atribuição de servidores, a proposição legislativa será inconstitucional;

(2) quando o projeto de lei pressupor a avaliação sobre a capacidade ou não de o aparelho burocrático existente absorver as atividades demandadas pela política pública, dois poderão ser os caminhos: (i) se as medidas concretas não forem *prima facie* absorvíveis pela estrutura administrativa existente, o projeto de lei será inconstitucional; (ii) na hipótese da medida ser inerente à atividade do órgão, o projeto de lei será constitucional. Em projetos de lei com tais características, sugere-se que o parecer da Procuradoria Geral do Estado seja condicional, remetendo para o órgão competente a avaliação se a proposição legislativa pode ou não ser absorvida pela estrutura administrativa existente;

(3) em qualquer caso, a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

termos do art. 113 do ADCT, implicará na inconstitucionalidade formal do projeto de lei, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal;

(4) quando o projeto de lei for meramente autorizativo será **constitucional**. A avaliação do cumprimento dos standards acima referidos e mesmo do requisito do artigo 113 do ADCT da Constituição Federal⁸, deverão ser exigidos apenas por ocasião da implementação da política facultada ao Poder Executivo, com a sugestão de que os pareceres da Procuradoria Geral do Estado façam o alerta no opinamento. O fato de a lei ser autorizativa não afasta o necessário exame de eventuais inconstitucionalidades materiais que o projeto porventura venha apresentar;

(5) quando o projeto de lei pretender a criação de política pública (ou de programas) por lei será constitucional, quando não exigidas ações e medidas concretas a serem implementadas pelo Poder Executivo, como as proposições legislativas meramente programáticas e com diretrizes gerais de políticas públicas.”

Portanto, em razão dos posicionamentos mais recentes do Supremo Tribunal Federal, modificamos o entendimento anteriormente adotado por esta especializada, passando a entender que a lei meramente autorizativa e de iniciativa parlamentar, não seria, por si só, inconstitucional, apesar de ser despida de efeito concreto.

Entendemos que tais leis não possuiriam efeito concreto, nos temas pertinentes a esta PPLC, porque a instituição de regras específicas a serem observadas em processos de licitação e posteriormente em contratos administrativos se inseririam no âmbito da formulação dos editais de licitação e de seus contratos administrativos, matéria tipicamente administrativa, que não demandaria lei em sentido formal para sua autorização e materialização.

Nesse ponto, caso se deseje materializar uma **obrigação propriamente dita**, a lei não deve possuir conteúdo meramente autorizativo. O caráter meramente autorizativo, apesar de simbólico, não possuiria caráter cogente e vinculativo à Administração, podendo ser,

⁸ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

inclusive, totalmente despido de efeitos concretos, tonando a legislação inócuia, quando a iniciativa partir de parlamentares, repise-se.

Ainda sob o aspecto formal de constitucionalidade, é indispensável trazer à baila o art. 113 do ADCT⁹, bem como o disposto nos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰.

O dispositivo constitucional estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, ao passo que os dispositivos infraconstitucionais citados determinam que a **criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental**

⁹ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

¹⁰ Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

que acarrete aumento de despesa deverá conter a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Nesse sentido, mesmo se tratando de mera indicação legislativa, eventual projeto de lei dela derivado deverá ser acompanhado dos referidos estudos de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de inconstitucionalidade. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro **deve acompanhar o projeto de lei**, não podendo vir a ser produzido em momento posterior. Veja-se:

É inconstitucional — por violar o art. 113 do ADCT — **lei estadual que concede vantagens e aumento de vencimentos a seus servidores públicos sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro**.

STF. Plenário. ADI 6.090/RR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).

A ausência de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário na proposta legislativa que implique renúncia de receita tributária acarreta inconstitucionalidade formal, nos termos do art 113 do ADCT, que é aplicável a todos os entes federativos.

STF. Plenário. RE 1.343.429/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

Já no plano infraconstitucional, o art. 15 da LRF estabelece que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto no art. 16 e 17 do mesmo diploma legal. Desse modo, apesar de não se impor automaticamente a inconstitucionalidade (o que somente ocorre em razão da previsão do art. 113 do ADCT), geraria para o futuro projeto a presunção de lesividade e de irregularidade.

II. 2.4. Análise Material de Constitucionalidade e Função Regulatória das Contratações Públicas

No atual estado das coisas, extrai-se da leitura da Lei de Licitações e Contratos Administrativo e do posicionamento pacífico da doutrina especializada que as licitações públicas não se destinam pura e simplesmente à obtenção da proposta mais vantajosa, mas

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

também pode se destinar ao atingimento de outros fins de interesse coletivo igualmente relevantes.

Não é outro o entendimento desta Procuradoria, como se verifica no já citado Visto nº 192/MVSC/PPLC/2019, vejamos:

“(...) não se desconhece a função regulatória a ser exercida pelas contratações públicas¹¹.

Daí, que a simples alegação de violação à competitividade é insuficiente, sendo necessário avançar no ônus argumentativo que cabe a este órgão jurídico.

Conforme a doutrina de Flávio Amaral Garcia¹², seria possível a utilização da contratação pública não apenas para adquirir bens e serviços a menor custo, mas para servir de instrumento para o atendimento de outras finalidades públicas definidas no ordenamento jurídico constitucional.

Até esta concepção, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública limitava-se a uma avaliação de aspectos meramente econômicos. Todavia, o sentido da lei 8.666/93 adquiriu novos e ampliados contornos com o surgimento da legislação que incluiu expressamente a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos da licitação por exemplo. A proposta mais vantajosa para a administração pública deixou de ser aquela que apenas demonstrasse possuir a melhor relação direta "custo-benefício" e passou a ser a que também propiciasse, mesmo que a longo prazo, benefícios sociais, ambientais e econômicos duradouros para o país.

(...)

No Brasil o manejo da licitação para o atendimento de funções extraeconômicas não se trata, na verdade, de ferramenta nova. Lembra Alexandre Santos de Aragão que a referida lógica já se verificava em hipóteses de dispensa de licitação para fomento a determinados tipos de entidades, como aquelas destinadas à recuperação social do preso (art. 24, XIII, Lei nº 8.666/93), de exigência de demonstração de que não se empregam menores de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e, em qualquer trabalho, menores de dezesseis anos, salvo a partir

¹¹ Marcos Juruena Villena Souto, Direito Administrativo Regulatório, 2002.

¹² Licitações e Contratos Administrativos. 5^a ed. p. 86.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

de quatorze anos na condição de aprendiz (art. 27, V, Lei nº 8.666/93) ou de preferência por produtos nacionais (art. 3º, §2º, Lei nº 8.666/93).

Cabe lembrar, ainda, do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006), que se tornou legislação emblemática sobre a função regulatória da licitação ao incentivar, em atendimento aos arts. 170, IX, e 179 da CRFB/88, o surgimento de agentes econômicos de menor porte por meio da concessão de vantagens comparativas²³ em relação a outras empresas.

Ao alterar o art. 3º da Lei nº 8.666/93 para inserir no referido dispositivo que a licitação destina - se também a promover o desenvolvimento nacional sustentável, a Lei nº 12.349/2010 consagrou definitivamente que o poder de compra e contratação estatal pode ser utilizado com um escopo regulatório ou conformador dos mercados, e não só para garantir os objetivos primários da licitação.

Frise-se, portanto, que o acolhimento da função regulatória da licitação não se revela por si só incompatível com os princípios da competitividade, da isonomia ou da eficiência, embora, como se verá adiante, seja imprescindível a análise, caso a caso, da medida adotada segundo as balizas do princípio da proporcionalidade¹³.

A preocupação em se colocar limites na utilização do instituto é de suma importância pois, vários são os valores que merecerem ser tutelados pelo Estado, mas não necessariamente pela via das contratações públicas. Daí a necessidade de adoção de medidas e estudos prévios que demonstrem os rumos da política pública a ser adotada e os resultados a serem dela auferidos.

A título de exemplificação, podemos destacar que o art. 11 da Lei 14.133/2021 elencou como um dos objetivos do processo licitatório incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Por sua vez, o art. 25, §9º, do mesmo diploma legal, faculta a previsão em editais a contratação de percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica ou de pessoas egressas do sistema prisional.

¹³ CARVALHO, Victor Aguiar de. A função regulatória da licitação como instrumento de promoção da concorrência e de outras finalidades públicas. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 186, p. 65-74, jun. 2017.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

Observa-se, portanto, uma tendência evolutiva do legislador pátrio em regular a intervenção na economia de uma forma menos impositiva e socialmente mais cooperativa. Esta tendência tem sido recentemente constatada na inserção de outros variados mecanismos de regulação estatal nos procedimentos licitatórios. Desta forma, a licitação passou a ser vista sob uma ótica constitucional, de consagração de valores pluralísticos, de onde deixou de ser tida como mero instrumento de compra do governo para se tornar mais um vetor de garantia dos interesses coletivos e do desenvolvimento nacional.

No caso presente, busca-se assegurar um incremento salarial no importe de 62% aos contratados terceirizados que possuam filhos com deficiência. Como se estará criando uma benesse, um incremento salarial, é necessário que a futura medida seja acompanhada de dados que justifiquem a sua implementação e que haja indicação clara de suas motivações, porque, no momento, não existem elementos nos autos que fundamentem a política pública que se pretende adotar.

Adiantamos que tal medida além de não restringir o caráter competitivo das licitações, com a criação de cotas ou preferencias ou licitações exclusivas, por exemplo, também não impõe uma obrigação direta ao futuro contratado, pois, não obriga a contratação de pais com filhos com deficiência, como àquelas citadas nos parágrafos acima. Portanto, sequer é exigível lei em sentido formal para a sua implementação, porém, é recomendável a edição de ato do Chefe do Poder Executivo a fim de homogeneizar a aplicação da política pública no âmbito de toda a Administração Pública Municipal, em respeito à isonomia e imparcialidade.

Apesar de não ser obrigatória a realização de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) em sentido estrito, nos termos da Lei das Agências Reguladoras e da Lei da Liberdade Econômica, por exemplo, é necessário realizar estudo inspirado na AIR, para robustecer a instrução processual.

Segundo o Governo Federal¹⁴, a **Análise de Impacto Regulatório (AIR)** consiste em um processo sistemático que visa a orientar, com base em evidências, a

¹⁴ Informação disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air>. Acesso em 14/10/2025.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

tomada de decisão regulatória. Partindo de um problema e dos objetivos a serem alcançados, a AIR identifica e avalia as alternativas decisórias normativas e não normativas, bem como analisa sua efetividade para solucionar o problema e, de maneira ampla, **suas potenciais consequências positivas e negativas.**

Em meu sentir, a principal consequência negativa a ser considerada e evitada é a possibilidade de os empregadores evitarem contratar pessoas que possuam filhos com deficiência em razão da elevação dos gastos decorrente da majoração salarial, o que pode gerar estigmatização ou mesmo na demissão desses empregados, mesmo sabendo-se que tal encargo poderá ser precificado quando da elaboração da proposta. Ou seja, é possível que seja gerado um efeito perverso, não esperado, não previsto e não desejado pela concretização da medida a ser aplicada, que deve ser necessariamente considerada, ressaltando tratar-se de mera impressão deste subscritor.

Ademais, a mera citação de que direito similar foi reconhecido em acordo coletivo no âmbito da CLIN por si só não serve como justificativa. Isso porque tais acordos coletivos se dão no âmbito das relações trabalhistas entre empregador e empregados, realizando a adequação setorial necessária e o atendimento aos interesses das categorias englobadas pela negociação coletiva, à luz da realidade vivida naquelas relações laborais. Lembrando que no caso de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva, o Município não é o empregador destas pessoas.

Registre-se, ainda, que diferentemente do que ocorre com empresas puramente privadas, a Companhia de Limpeza de Niterói – CLIN é uma empresa pública, que, apesar de possuir natureza de direito privado, ainda é submetida aos influxos do regime de direito público estabelecido pela Constituição da República, dentre os quais está a necessidade de concurso público para a contratação de seus empregados, assegurando os princípios da imparcialidade, isonomia e moralidade.

Diferentemente, as empresas privadas podem contratar e demitir as pessoas que melhor atendam a seus interesses, o que pode resultar na não contratação ou na demissão dos pais que possuam filhos com deficiência.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

Assim, recomendamos que sejam abordadas e justificadas as seguintes questões, dentre outras no sentido de justificar eventual proposta:

- i. quais os motivos ensejadores da criação da pretensa gratificação?
- ii. De onde surge a inspiração para a referida política pública?
- iii. Ela já foi adotada por outros entes da federação e foi uma política exitosa?
- iv. Como se chegou ao valor de que a gratificação no importe de 62% do menor piso salarial vigente da categoria seria adequado ao atingimento de tais finalidades? Porque o valor não é menor ou maior?
- v. Pensou-se que, em razão de eventuais custos, as pessoas que possuam filhos com deficiência podem deixar de ser contratadas ou demitidas pelas empresas terceirizadas?

Dando seguimento à análise, como destacado tópicos acima, entendemos que a instituição deste tipo de regras específicas no âmbito dos contratos administrativos, **que não criam obrigação para o contratado ou mitiguem o princípio da competitividade**, poderia constar tão somente no momento de formulação dos editais de licitação e de seus contratos administrativos, por se tratar de **matéria tipicamente administrativa, que não demandaria lei em sentido formal para sua autorização**.

Distinta situação seria, como dito, se houvesse a intenção de impor obrigações ou distinções entre os contratados ou mesmo reservas de mercados. Por exemplo, imagine-se que um pretenso projeto de lei ao invés de meramente instituir o valor adicional, estabelecesse a obrigatoriedade de reserva de vagas para determinada categoria de indivíduos. Essa diferenciação e obrigatoriedade do preenchimento de percentual de vagas faria exsurgir a necessidade de uma lei municipal em sentido formal para a imposição de tal obrigação, em observância aos princípios da legalidade, da isonomia e da imensoalidade (art. 5º, I e II; e art. 37, caput, ambos da CRFB/88), uma vez que se estaria restringindo, em certa medida, os princípios da autonomia privada e da liberdade econômica.

Se a intenção fosse criar restrições ao acesso do processo licitatório com a criação de margens de preferência, cotas para determinado nicho de licitantes ou até mesmo licitações

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

exclusivas como ocorrem com as micro e pequenas empresas, estariamos tratando de norma geral, cuja competência é privativa da União, não cabendo aos entes subnacionais dispor sobre tal temática, conforme já demonstrado no item II.2.1 do presente parecer.

Oportuno registrar, inclusive, que o estabelecimento de reserva de vagas para determinadas minorias sociais seria, em tese, possível, sendo material e formalmente constitucional, desde que observada a via legislativa e demais requisitos para tanto. O tema é relevante porque, se é possível a instituição de reserva de vagas para determinado segmento minoritário, por lei de ente subnacional, também não feriria a Constituição da República, eventual instituição de um adicional salarial. O assunto foi abordado no âmbito do **Parecer nº 050/MVSC/PPLC/2024**, de nossa lavra, no qual, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo que não ofenderia, material ou formalmente, o estabelecimento de reserva de vagas para pessoas negras em contratos administrativos com mão de obra residente. Tal tema foi decidido pelo STF, na **ADI 4.082/DF**, reputando constitucional a garantia de 5% das vagas na administração pública do Distrito Federal (DF) e 10% das vagas de mão-de-obra terceirizada a pessoas com mais de 40 anos, cujo teor vale a reprodução:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.118/2008 QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DE EMPREGADOS COM MAIS DE 40 ANOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM LICITAÇÕES QUE INCLUAM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA. DICRÍMEN RAZOÁVEL. NÃO HÁ OFENSA À LIVRE INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME DA EXPRESSÃO “CHEFES DE FAMÍLIA” A FIM DE QUE SEJA COMPREENDIDA COMO “CHEFIA DE FAMÍLIA”, INDIVIDUAL OU CONJUNTA. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. A Lei Distrital nº 4.118, de 07.04.2008 trata da obrigatoriedade da contratação de no mínimo 5% de empregados com mais quarenta anos de idade na administração direta e indireta do Distrito Federal, bem como, do estabelecimento de cláusula que assegure o mínimo de 10% das vagas a pessoas com mais de quarenta anos nas licitações para contratação de serviços que incluem o fornecimento de mão-de- obra.

2. A norma ora questionada não invade a seara do regramento geral sobre licitações e contratos estabelecido pela União, mas trata precípua mente de política pública de pleno emprego, através

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

da reserva de vagas, visando o desenvolvimento social e econômico do Distrito Federal.

3. Regra que personaliza o procedimento licitatório do Distrito Federal, obrigando a inclusão de determinada cláusula em suas contratações, a partir do que se encontra dentro do espaço de conformação legislativa dos Estados-membros.

4. A fixação de um percentual mínimo de contratação pelo poder público de empregados com mais de quarenta anos não é matéria relativa à relação empregatícia e, portanto, não se encontra regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas.

5. Ações afirmativas antidiscriminatórias e a elaboração de políticas públicas que promovam o pleno emprego estão compreendidas no plexo de competências comuns dos entes federativos.

6. Presente a correlação lógica entre o fator de discrimine e o fim perseguido, qual seja, o desenvolvimento econômico e social em âmbito local, eis que visa minimização do desemprego entre os adultos na faixa dos quarenta anos, os quais seriam pouco aproveitados pela iniciativa privada e não contemplados pelas políticas de incentivo à contratação jovem nem pelas políticas de proteção às pessoas idosas, 7. Ação conhecida e julgada parcialmente tão somente para dar interpretação conforme ao art. 3º da Lei 4.118/2008 do Distrito Federal, a fim de que a expressão “chefe de família” seja compreendida como “chefia de família”, seja ela individual ou conjunta, masculina ou feminina.

(ADI 4082, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 02-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-09-2024 PUBLIC 10-09-2024)

Também entendemos que eventual regra estabelecendo a obrigatoriedade de pagamento de valor adicional no valor de 62%, caso seja paga diretamente pelo Contratado, não violaria os princípios da autonomia privada e da livre iniciativa (art. 5º, II e art. 170, *caput*, da CRFB/88) e tampouco violaria o direito de propriedade (art. 5º, *caput* e XXIII, e art. 170, II, ambos da CRFB/88). Isso porque, como destacado anteriormente, **tais valores serão, consequentemente, precificados pelas propostas no âmbito das que ocorrerão nas futuras licitações**, não havendo tampouco a obrigação de se contratar progenitores cuja prole possua alguma espécie de deficiência.

Oportuno registrar que, acaso a norma venha a ser de fato editada, **para que não resulte em violação ao direito de propriedade e à segurança jurídica, somente poderá incidir sobre novos editais e futuros contratos.** Isso porque, consoante estabelece o art. 5º, XXXVI, da CRFB/88, **a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito.** Desse modo, os editais já publicados e os contratos já celebrados não poderão conter a referida obrigatoriedade, uma

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

vez que as leis não podem atingir os atos jurídicos já realizados, possuindo somente efeitos prospectivos (efeitos para o futuro; para após do início de sua vigência).

Caso se pretenda que a mencionada gratificação de 62% incida imediatamente, mesmo que os editais já tenham sido publicados ou os contratos tenham sido pactuados, **será necessário que a administração realize a repactuação dos contratos administrativos, em comum acordo com os contratados, em razão dos gastos supervenientes impostos por edição de lei criada pelo próprio ente**, na forma do art. 135 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

II. 2.5. Do fundamento constitucional e legal da proposta

Dando seguimento, consoante se extrai do §3º do art. 5º da Constituição da República de 1988, os tratados e convocações internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Sob essa sistemática, foi incorporado ao nosso ordenamento jurídico, com status de emenda constitucional, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, através do Decreto Legislativo nº 186/2008, possuindo hierarquia constitucional e integrando o bloco de constitucionalidade. Também houve a “promulgação” do referido tratado internacional de direitos humanos através do Decreto nº 6.949/2009, costume administrativo através do qual o Presidente da República realiza a promulgação e a publicação do tratado incorporado no ordenamento jurídico.

Por sua vez, no plano infraconstitucional, foi editada a Lei 13.146/2015, denominada de Estatuto da Pessoa com Deficiência. Ambos os diplomas normativos buscam o reconhecimento e a efetivação dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, visando sua inclusão social e cidadania, em igualdade de condições.

Um dos principais pontos trazidos pela Lei 13.146/2015 foi o de atualizar a legislação o ordenamento jurídico que, até então, tratava as pessoas com deficiência como absolutamente ou relativamente incapazes para exercer os atos da vida civil. Após tais alterações, consagraram-se os princípios da igualdade plena das pessoas com deficiência e sua

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

inclusão com autonomia. Vejamos a redação anterior e posterior do Código Civil no tratamento das pessoas com deficiência:

Redação anterior do Código Civil

Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil:

I - os menores de dezesseis anos;

II - os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos;

III - os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade.

Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:

I – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;

II – os ébrios habituais, os viciados em tóxicos e os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido;

III – os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo;

IV – os prodígios.

Redação atual do Código Civil, após as alterações promovidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência

Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos.

Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer: (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

I - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;

II - os ébrios habituais e os viciados em tóxico; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

III - aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

IV - os prodígios.

Vale também destacar o que dispõe o art. 6º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, o qual estabelece de maneira expressa que “[a] deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa, inclusive para (...)”.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

Analisando tais alterações legislativas, Flávio Tartuce assevera que ***“com as mudanças, somente são absolutamente incapazes os menores de 16 anos, não mais havendo maiores absolutamente incapazes, afirmação esta que tem sido seguida por julgados prolatados sob a vigência ado EPD”¹⁵.***

Sob essa perspectiva, poder-se-ia argumentar que, por força das alterações legislativas realizadas em âmbito constitucional e legal, que os requisitos estabelecidos no art. 2º do projeto de lei que consta na Peça nº 2, se afigurariam insuficientes e subverteriam a lógica da igualdade plena entre pessoas com deficiência e pessoas sem deficiência. Isso porque, a partir do momento em que a pessoa com deficiência adquire maior idade, ela seria, à luz do ordenamento jurídico pátrio, plenamente capaz, assim como uma pessoa sem deficiência.

Desse modo, seria necessária a adequação da redação do projeto de lei, para que o benefício seja concedido aos pais de filhos com deficiência até que seja completada a maioridade e, para a manutenção ou concessão do benefício após o filho completar 18 anos, seria necessária a comprovação de que o mesmo não possui capacidade civil plena; que não possui capacidade para trabalhar; ou que, apesar de poder trabalhar ou possuir capacidade civil plena, sua deficiência que impõe gastos extraordinários que justifiquem o benefício.

Registre-se, ainda, que a apresentação pura e simples de comprovação de vínculo familiar se apresentaria insuficiente para justificar um benefício. Isso porque é possível ter vínculo familiar e não contribuir para os cuidados parentais. Desse modo, além da comprovação do vínculo familiar, a comprovação de que o filho com deficiência se encontra sob os cuidados do declarante, como forma de justificar a concessão do benefício.

III – CONCLUSÃO

Feita a análise, opinamos pela **viabilidade jurídica, em tese**, da edição de projeto de lei a partir da indicação legislativa que consta na Peça nº 2, por ser material e formalmente compatível com a Constituição Federal, ressaltando que no atual estágio da instrução

¹⁵ Tartuce, Flávio. Manual de Direito Civil: volume único – 12. ed. – Rio de Janeiro, Forense; METODO; 2022, p. 72.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

processual tal medida não se encontra apta para ser implementada, devendo ser observadas as recomendações e conclusões abaixo:

- (i) **Sob a análise formal de constitucionalidade**, destacamos que a Constituição da República conferiu à União a competência para editar normas gerais sobre licitação e contratação em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, remanescendo aos entes subnacionais a possibilidade de editar normas específicas sobre o tema;
- (ii) Quando os entes subnacionais editam **normas gerais** sobre o tema das licitações e contratos administrativos, o Supremo Tribunal Federal **reconhece a inconstitucionalidade** de tais normas, tais como leis que criam novas hipóteses de contratação direta; que **criam novas margens de preferência, restringem o direito de participação**; ou que exigem novas certidões para participação em licitações, a exemplo do que restou decidido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.735 e 4.658;
- (iii) Noutro giro, **entendeu a Suprema Corte pela constitucionalidade de leis editadas por entes subnacionais, que dentro da moldura geral das normas traçadas pela União, editaram leis específicas para suas licitações e contratos administrativos**, desde que não contrárias às normas gerais editadas pela União Federal, valendo citar como exemplo os Temas de Repercussão Geral nº 1.001 e 1.036 do STF;
- (iv) A medida em comento não restringe o caráter competitivo das licitações, uma vez que não cria cotas ou preferências ou licitações exclusivas, por exemplo, e também não impõe uma obrigação direta ao futuro contratado, pois, não obriga a contratação de pais com filhos com deficiência, como àquelas obrigações citamos como exemplo ao longo do parecer.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

(v) Versando a presente análise sobre uma indicação legislativa (e não sobre um projeto de lei propriamente dito), pretende-se que o futuro projeto seja encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. Contudo, ainda que o futuro projeto seja encaminhado por membro do Poder Legislativo, por força da jurisprudência do STF, cristalizada no Tema de Repercussão Geral nº 917, no sentido de que não usurpa a competência do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, o futuro projeto não configuraria usurpação da competência do Prefeito, **se encaminhado nos termos ora analisados;**

(vi) Apesar de não constar expressamente na indicação legislativa a cargo de quem ficaria a responsabilidade pelo pagamento da gratificação, **é certo que tal normativa resultaria na majoração de despesas da Administração Pública. Isso porque, caso** pago pelos contratados, tais valores serão, consequentemente, precificados pelas propostas no âmbito das licitações;

(vii) Todavia, caso se pense em atribuir tal obrigação diretamente à Administração Municipal, na prática, **a implementação da referida gratificação resultaria no aumento de gastos da Administração Pública, sendo imperioso destacar que, na forma do art. 121 da Lei 14.133/2021, somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato**, de modo que não é possível que a Administração Pública realize pagamento direto aos empregados terceirizados, uma vez que estes não possuem vínculo direto e formal com o Município de Niterói;

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

(viii) Conforme consignamos, caso a indicação legislativa venha a se materializar por meio de projeto de lei de iniciativa parlamentar possuirá conteúdo meramente autorizativo;

(ix) Em oportunidades anteriores, **esta Procuradoria havia se manifestado pela inconstitucionalidade de leis meramente autorizativas**, por serem inócuas, reconhecendo a existência de violação ao princípio da separação e harmonia entre os poderes, previsto no art. 2º da CRFB/88 e violação à iniciativa privativa do Prefeito Municipal (art. 61, §1º, CF). Contudo, em razão dos posicionamentos mais recentes do Supremo Tribunal Federal, modificamos o entendimento anteriormente adotado por esta especializada, passando a entender que a lei meramente autorizativa e de iniciativa parlamentar, não seria, por si só, inconstitucional, apesar de ser despida de efeito concreto;

(x) Ainda que meramente autorizativas, tais leis não possuiriam efeito concreto, porque a instituição de regras específicas no âmbito dos contratos administrativos se daria quando da formulação dos editais de licitação e de seus contratos administrativos, **matéria tipicamente administrativa, que não demandaria lei em sentido formal para sua autorização e materialização** e, caso se deseje materializar uma **obrigação propriamente dita**, a lei não deve possuir conteúdo meramente autorizativo, mas sim **cogente e vinculativo**;

(xi) Não obstante a desnecessidade de lei formal, recomendamos que a política pública seja implementada por meio de regulamentação por ato infralegal do Chefe do Poder Executivo, a fim de evitar o tratamento diverso em contratos do mesmo ente federativo, o que feriria o princípio da isonomia dado o casuísmo e aleatoriedade de sua aplicação.

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

(xii) Ainda sob o aspecto formal de constitucionalidade, é indispensável trazer à baila o art. 113 do ADCT, bem como o disposto nos arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **O dispositivo constitucional estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**, ao passo que o dispositivo infraconstitucional determina que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá conter a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, devendo eventual projeto de lei ser acompanhado dos referidos estudos de impacto orçamentário e financeiro, **sob pena de constitucionalidade**;

(xiii) **Sob o aspecto material de constitucionalidade**, extraí-se da leitura da Lei de Licitações e Contratos Administrativo, do posicionamento pacífico da doutrina e dos precedentes desta especializada que as licitações públicas não se destinam pura e simplesmente à obtenção da proposta mais vantajosa, mas também pode se destinar ao atingimento de outros fins de interesse coletivo igualmente relevantes, o que denominamos função regulatória;

(xiv) Na em análise, busca-se assegurar um incremento salarial no importe de 62% aos contratados terceirizados sob o regime de dedicação exclusiva que possuam filhos com deficiência e, como se estará criando uma benesse, um incremento salarial, afigura-se imperioso que a futura medida seja acompanhada de dados que justifiquem a sua implementação e que haja indicação clara de suas motivações;

(xv) Apesar de não ser obrigatória, é possível inspirar-se no instrumento da **Análise de Impacto Regulatório (AIR)** para robustecer a instrução processual. Tal instrumento consiste em um processo sistemático que visa

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

a orientar, com base em evidências, a tomada de decisão regulatória. Partindo de um problema e dos objetivos a serem alcançados, a AIR identifica e avalia as alternativas decisórias normativas e não normativas, bem como analisa sua efetividade para solucionar o problema e, de maneira ampla, **suas potenciais consequências positivas e negativas;**

(xvi) Em nosso sentir, a principal consequência negativa a ser considerada e evitada é a possibilidade de os empregadores evitarem contratar pessoas que possuam filhos com deficiência em razão da elevação da elevação dos gastos decorrente da majoração salarial, o que pode gerar estigmatização ou mesmo na demissão desses empregados, mesmo havendo a possibilidade de precificação do encargo quando da elaboração da proposta;

(xvii) A mera citação de que foi reconhecido direito similar em acordo coletivo no âmbito da CLIN não serve para justificar a indicação legislativa, valendo registrar, ainda, **que diferentemente do que ocorre com empresas puramente privadas, a Companhia de Limpeza de Niterói – CLIN é uma empresa pública,** que, apesar de possuir natureza de direito privado, ainda é submetida aos influxos do regime de direito público estabelecido pela Constituição da República, dentre os quais está a necessidade de concurso público para a contratação de seus empregados, o que não se pode garantir no caso de empresas puramente privadas, que contratam e demitem quem bem entenderem;

(xviii) Portanto, **recomendamos que sejam elaboradas justificativas para referida política pública, tais como:** a. quais os motivos ensejadores da criação da pretensa gratificação? b. De onde surge a inspiração para a referida política pública? c. Ela já foi adotada por outros entes da federação e foi uma política exitosa? d. como se chegou ao valor de que a gratificação no importe de 62% do menor piso salarial vigente da categoria seria adequado ao atingimento de tais finalidades? Porque o valor

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

não é menor ou maior? e. pensou-se que, em razão de eventuais custos, as pessoas que possuam filhos com deficiência podem deixar de ser contratadas ou demitidas pelas empresas terceirizadas?

- (xix) Entendemos que eventual regra estabelecendo a obrigatoriedade de pagamento de valor adicional no valor de 62%, a serem pagos diretamente pelo Contratado, não violariam os princípios da autonomia privada e da livre iniciativa (art. 5º, II e art. 170, *caput*, da CRFB/88) e tampouco violaria o direito de propriedade (art. 5º, *caput* e XXIII, e art. 170, II, ambos da CRFB/88). Isso porque, o encargo poderá ser **precificado pelas propostas no âmbito nas futuras licitações**;
- (xx) Caso se pretenda que a mencionada gratificação de 62% incida imediatamente, mesmo que os editais já tenham sido publicados ou os contratos tenham sido pactuados, **será necessário que a administração realize a repactuação dos contratos administrativos, em comum acordo com os contratados, em razão de se tratar de fato superveniente imposto por exigência da Administração**, na forma do art. 135 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- (xxi) Por fim, destacamos que foi incorporada, com status de emenda constitucional, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, através do Decreto Legislativo nº 186/2008 e, posteriormente, foi editada a Lei 13.146/2015, ambos os diplomas reconhecendo e efetivando os princípios da igualdade plena das pessoas com deficiência e sua inclusão com isonomia, de modo que, atualmente, pessoas com deficiência e pessoas sem deficiência, **são, em nosso ordenamento jurídico, plenamente capazes**, sem distinção;

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

- (xxii) Desse modo, seria necessária a adequação da redação de eventual projeto de lei, para que o benefício seja concedido aos pais de filhos com deficiência até que seja completada a maioridade e, para a manutenção ou concessão do benefício após o filho completar 18 anos, sendo necessária a comprovação de que o mesmo não possui capacidade civil plena; que não possui capacidade para trabalhar; ou que, apesar de poder trabalhar ou possuir capacidade civil plena, decorrem de sua deficiência gastos extraordinários que justifiquem o benefício; e
- (xxiii) **A apresentação pura e simples de comprovação de vínculo familiar se apresentaria insuficiente para justificar um benefício.** Isso porque é possível ter vínculo familiar e não contribuir para os cuidados parentais. Desse modo, além da comprovação do vínculo familiar, a comprovação de que o filho com deficiência se encontra sob os cuidados do declarante, como forma de justificar a concessão do benefício.

Ressalte-se que não se insere no escopo desse parecer a análise da discricionariedade das decisões administrativas ou legislativas, por extrapolar a esfera de atribuição do órgão jurídico parecerista.

Destacamos o disposto no Enunciado nº 18 desta Procuradoria, que alerta para o fato de que a decisão do gestor que desconsidera as orientações da consultoria jurídica, sem a devida motivação, poderá ser enquadrada como erro grosseiro perante os órgãos de controle externo (art. 28 da LINDB), ensejando a sua responsabilização pessoal.

Após as considerações feitas ao longo do presente parecer, remete-se os autos ao Gabinete do Prefeito, dispensado o visto do Procurador Geral, nos termos da Resolução PGM nº 03/2019 c/c Resolução PGM nº 32/2020, ressaltando que o parecer jurídico é peça opinativa, não vinculante, que poderá não ser observada pelo gestor público, desde que o faça

Processo nº 9900209891/2025	Data: 06/10/2025	Rubrica:	Fls.
--------------------------------	---------------------	----------	------

de maneira fundamentada, assumindo o ônus de tal conduta e que a presente manifestação não dispensa novo encaminhamento à Procuradoria do Município quando da edição do projeto de lei propriamente dito.

Niterói, 24 de outubro de 2025.

MARCOS VINICIUS Assinado de forma digital por
SOUZA DO MARCOS VINICIUS SOUZA DO
CARMO
CARMO Dados: 2025.10.24 12:01:53
-03'00'

MARCOS VINICIUS SOUZA DO CARMO
Procuradoria de Licitações e Contratos - PPLC
Procurador – Chefe
Mat. nº 1.242764-0 OAB/RJ nº 128.752

CRONOGRAMA DO MÓDULO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

AULAS	DATA	TEMA	PROFESSOR(A)
Inaugural	08.08.2025	Constituição em Ação: Controle de Constitucionalidade e a Proteção de Direitos Fundamentais	Francisco Maia Braga
Aula 01	22.08.2025	Ações Constitucionais	Andrea Carla Barbosa Lepsch
Aula 02	02.09.2025	Mandado de Segurança	Andrea Carla Barbosa Lepsch
Aula 03	29.08.2025	Mandado de Injunção, Habeas Data e Ação Popular	Daian Mendes Borges da Silva
Aula 04	09.09.2025	Ações Coletivas (Parte 01)	Bruno de Sá Barcelos Cavaco
Aula 05	16.09.2025	Ações Coletivas (Parte 02)	Bruno de Sá Barcelos Cavaco
Aula 06	26.09.2025	Direitos Fundamentais (Parte 01)	Vinicio Guimarães Salvarezza



Aula 07	10.10.2025	Direitos Fundamentais (Parte 02)	Vinicio Guimarães Salvarezza
Aula Extra	22.10.2025	Ações Coletivas (Parte 03)	Bruno de Sá Barcelos Cavaco
Aula 08	07.11.2025	Controle de Constitucionalidade (Parte 01)	Raphael Diógenes Serafim Vieira
Aula 09	14.11.2025	Controle de Constitucionalidade (Parte 02)	Karina Ponce Diniz
Aula 10	26.11.2025	Controle de Constitucionalidade (Parte 03)	Raphael Diógenes Serafim Vieira
Aula 11	19.11.2025	Ações do Controle Concentrado de Constitucionalidade (Parte 01)	Karina Ponce Diniz
Aula 12	28.11.2025	Ações do Controle Concentrado de Constitucionalidade (Parte 02)	Daian Mendes Borges da Silva
Avaliação	05.12.2025	Prova	Francisco Miguel Soares



PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Técio Lins e Silva

SUBPROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Francisco Miguel Soares

SUBPROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Karina Ponce Diniz

CHEFIA DE GABINETE

Eduardo Pereira Barbosa de Faria

COORDENADOR DO CENTRO DE ESTUDOS

JURÍDICOS

Raphael Diógenes Serafim Vieira

Assistente do CEJUR

Manoela Cavalcante Dias Pereira

Analista de Procuradoria - Processual

Pablo Dominguez Martinez

Técnico de Procuradoria

Victor Breziniski de Vilhena Sales

Residente Jurídico e Colaborador

Gustavo de Rezende Volpi

Responsável Técnico

Victor Breziniski de Vilhena Sales

Para dúvidas, erratas ou sugestões de divulgação, envie e-mail para o endereço eletrônico cejur@pgm.niteroi.rj.gov.br até o dia 25 de cada mês.

DÚVIDAS, SUGESTÕES OU BOAS PRÁTICAS?

Entre em contato com o Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR):

cejur@pgm.niteroi.rj.gov.br

