

BOLETIM INFORMATIVO

EDIÇÃO #24/2025/PGM

Especial de Retrospectiva de 2025



**CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS | PROCURADORIA GERAL DO
MUNICÍPIO DE NITERÓI | 23 DE DEZEMBRO DE 2025**

APRESENTAÇÃO

O Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) tem o prazer de apresentar a 24ª Edição do Boletim Informativo da Procuradoria Geral do Município de Niterói. Esta é uma edição especial com a retrospectiva das principais Notícias Institucionais e dos precedentes administrativos e judiciais locais da PGM de 2025.

Atenciosamente,

Coordenação do CEJUR.

SUMÁRIO

AVISOS.....	4
NOTÍCIAS INSTITUCIONAIS.....	5
Fevereiro.....	5
Março.....	8
Abril	14
Maio	20
Junho	22
Julho	27
Agosto	34
Setembro	37
Outubro	41
Novembro	48
ENUNCIADOS DE CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO...	58
PRECEDENTES JUDICIAIS LOCAIS	63
➤ Procuradoria de Patrimônio, Meio Ambiente e Urbanismo (PPMU).....	63
➤ Procuradoria de Patrimônio, Meio Ambiente e Urbanismo (PPMU) - Segundo	68
➤ Procuradoria de Patrimônio, Meio Ambiente e Urbanismo (PPMU) - Terceiro	72
➤ Superintendência Jurídica da Fundação Municipal de Saúde (FMS).....	82
➤ Niterói Prev	87
➤ Gabinete do Procurador-Geral (PGA)	92
➤ Procuradoria de Patrimônio, Meio Ambiente e Urbanismo (PPMU) - Quarto.....	98
PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS LOCAIS.....	104
➤ Promoção N° 09/CEL/PPMU/PGM/2024.....	104
CRONOGRAMA DO MÓDULO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	106
CRONOGRAMA DO MÓDULO DE DIREITO FINANCEIRO	107
CRONOGRAMA DO MÓDULO DE DIREITO CIVIL	108
CRONOGRAMA DO MÓDULO DE PROCESSO TRIBUTÁRIO.....	109
CRONOGRAMA DO MÓDULO DE DIREITO CONSTITUCIONAL	110
ANEXO I - PARECER N° 54/MVSC/PPLC/2025	54

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.



NOTÍCIAS INSTITUCIONAIS

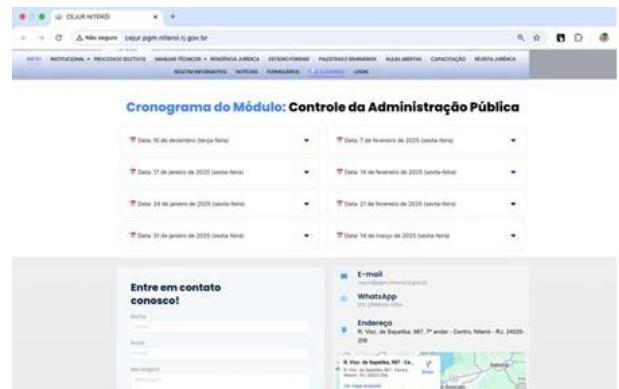
FEVEREIRO

NOVO SITE DO CEJUR JÁ ESTÁ NO AR!



○ **Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR)** da **Procuradoria-Geral do Município de Niterói** lançou seu novo site, ampliando o acesso às informações institucionais e modernizando a gestão acadêmica e administrativa.

O portal foi desenvolvido pelo **Departamento de Tecnologia da Informação da Procuradoria**, sob a coordenação de **Abdallah Evangelista Abou Kamel**, com a participação do servidor David Pereira Lopes, com o CEJUR, sob a coordenação de **Raphael Diógenes Serafim Vieira**, com a contribuição do analista **Igor Noschang**, que atuou nas questões técnicas e organizacionais do projeto. Embora esses tenham sido os principais envolvidos, todo o time da DTI e do CEJUR participou do processo, colaborando para a concretização dessa iniciativa.



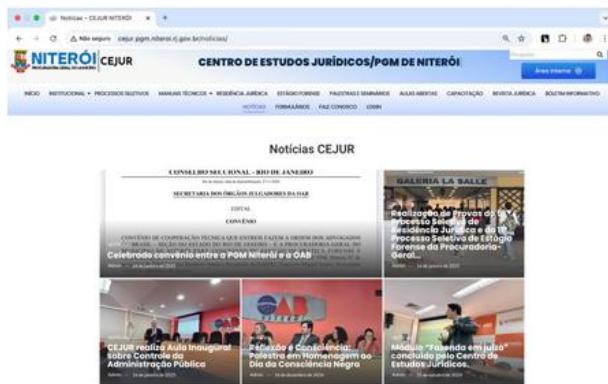
Com um design intuitivo e organizado, o novo site reúne conteúdos essenciais tanto para o público externo quanto para os integrantes da Procuradoria. Nele, é possível acessar informações sobre processos seletivos de residência jurídica e estágio forense, normas jurídicas, palestras, cursos e seminários promovidos pelo CEJUR. Além disso, a plataforma disponibiliza o calendário acadêmico, o cronograma das aulas dos módulos e dos estudos dirigidos, garantindo uma experiência mais acessível e eficiente para todos os usuários.



Uma das novidades é a **área interna** exclusiva para residentes jurídicos,

integrada ao sistema de gestão acadêmica. Nesse espaço, os residentes podem consultar notas, frequência, calendários de aulas, comunicados institucionais e solicitar períodos de férias, utilizando ferramentas como o sistema Factorial, bem como a plataforma de controle de presença desenvolvida pela própria PGM.

O CEJUR reafirma seu compromisso com a inovação e a excelência na formação jurídica com o lançamento do novo site, que moderniza a gestão acadêmica e administrativa, aprimora a comunicação institucional e amplia o acesso a serviços e conteúdos jurídicos, refletindo o esforço contínuo da equipe em tornar a experiência dos usuários mais dinâmica e eficiente.

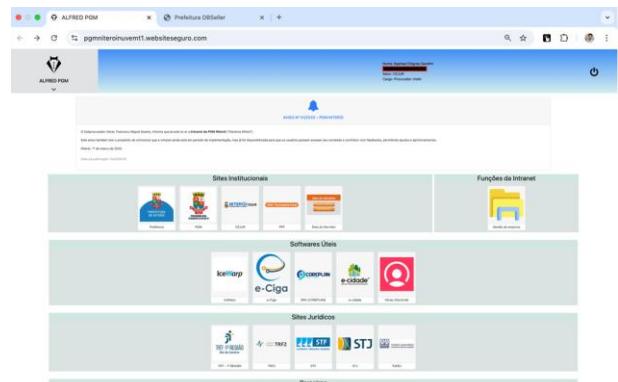


Acesse agora o novo site do CEJUR e aproveite todas as novidades! 👉👉

<http://www.cejur.pgm.niteroi.rj.gov.br/>

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR.)

NOVA INTRANET DA PROCURADORIA SERÁ LANÇADA EM BREVE!!



A **Procuradoria-Geral do Município de Niterói** se prepara para lançar sua **nova intranet institucional**, uma plataforma de acesso restrito e exclusivo aos servidores, projetada para centralizar informações, integrar sistemas e facilitar o dia a dia dos servidores da PGM.

As **intranets institucionais** são ferramentas internas desenvolvidas para otimizar a comunicação, o acesso a serviços e a gestão de informações estratégicas. No caso da Procuradoria, o **Sistema Alfred — nome da nova intranet** — oferecerá um ambiente unificado onde os servidores poderão acessar rapidamente os principais recursos administrativos.

◆ Sistema Alfred

O **Sistema Alfred** foi desenvolvido pela **Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)** da Procuradoria, chefiada por **Abdallah Kamel**, pelo analista de TI **Rafael Lauar**. No âmbito do Gabinete da PGM, o projeto foi coordenado pela Subprocuradora-Geral **Karina Ponce Diniz** e pelo Coordenador do CEJUR, **Raphael Diógenes Serafim Vieira**.

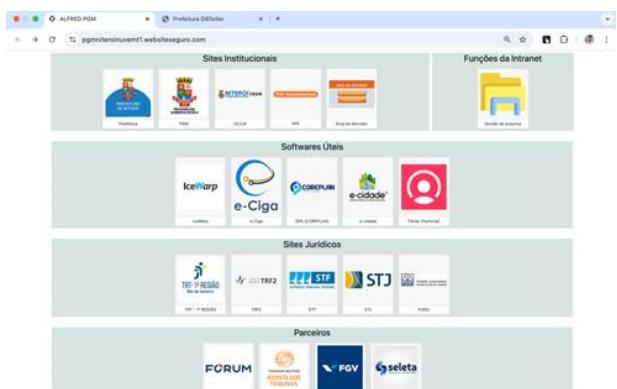


♦ **O que o Sistema Alfred oferece?**

A **plataforma** já entrará no ar com diversas funcionalidades que irão agilizar rotinas e processos internos, entre elas:

- ✓ Acesso direto aos sites institucionais da Prefeitura, da Procuradoria, do Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), da Procuradoria Fiscal e da Área Interna do Servidor da Prefeitura, onde é possível consultar a ficha funcional e informações sobre rendimentos.
- ✓ Integração com os sistemas essenciais do dia a dia, como o e-mail institucional (IceWarp), o E-ciga e o E-cidades (gestão de processos eletrônicos da Prefeitura), o Coreplan (processos judiciais e administrativos da Procuradoria), o e Cidades, além do Factorial, utilizado para controle de férias.
- ✓ Links diretos para os principais sites jurídicos e bases de pesquisa utilizados pelos procuradores e servidores.
- ✓ Acesso facilitado a parceiros institucionais, como Editora Fórum, Revista dos Tribunais, FGV Direito Rio e Seleta, organizadora dos processos seletivos da Procuradoria.
- ✓ Avisos e Comunicados institucionais.

✓ Gestão de arquivos e pesquisa de pareceres e atos administrativos, recurso que permitirá consulta rápida e organizada de documentos normativos e peças jurídicas. Essa funcionalidade segue em aprimoramento e será aperfeiçoada com o auxílio e feedback dos próprios servidores.



A Procuradoria reforça o compromisso com a modernização institucional e incentiva os servidores a explorarem a nova intranet, contribuindo com sugestões para o aprimoramento contínuo da plataforma.

► Fique atento! O lançamento oficial do **Sistema Alfred** acontecerá em breve.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

MARÇO

MÓDULO "CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" CONCLUIDO PELO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS



O Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Procuradoria-Geral do Município de Niterói encerrou o Módulo "Controle da Administração Pública". O módulo, que integra o programa de capacitação contínua oferecido aos residentes jurídicos, teve como objetivo aprimorar o conhecimento sobre os aspectos jurídicos e práticos do controle da atividade do Estado. O cronograma do módulo abrangeu diversas aulas com especialistas renomados, abordando temas essenciais para a atuação da Procuradoria na defesa das escolhas legítimas da Administração. Cada aula trouxe discussões fundamentais para o exercício prático da advocacia pública, com foco nos tipos de controle aplicáveis e nas especificidades de seus critérios.

Abaixo, o cronograma detalhado das aulas:

- **10 de dezembro de 2024:** Aula inaugural com o Rafael Oliveira sobre "Controle da Administração".



A Aula Inaugural contou com a presença do então Procurador-Geral, Francisco Miguel Soares, que proferiu o discurso de abertura do evento acadêmico. Também estavam presentes a Subprocuradora-Geral, Karina Ponce Diniz, e o Coordenador do CEJUR, Raphael Diógenes Serafim Vieira. Marcos Vinicius Souza do Carmo, Procurador Chefe da Procuradoria de Licitações e Contratos; Silvia Lima Pires, Procuradora Chefe da PPJ; Andréa Carla Barbosa, Procuradora-Assistente da PPJ; e os Procuradores da PPLC, Beatriz de Almeida Ribeiro e Matheus Carvalho Vieira, prestigiaram o evento, juntamente com os residentes jurídicos, público-alvo da palestra, dada sua relevância para a formação teórica do Programa.

A exposição abordou temas centrais sobre a fiscalização e a eficiência na gestão pública, promovendo reflexões e debates enriquecedores para os



servidores da Procuradoria-Geral do Município de Niterói.



(Da esquerda para a direita: Francisco Miguel Soares, Procurador-Geral; Rafael Oliveira, palestrante da Aula Magna).



(Da esquerda para a direita: Karina Ponce Diniz, Subprocuradora-Geral; Rafael Oliveira, palestrante da Aula

Magna; Raphael Diógenes Serafim Vieira, Coordenador do CEJUR.)

- **21 de janeiro de 2025:** A Professora **Denize Galvão** apresentou a aula sobre "**Exercício do Controle Interno e o Papel da Procuradoria**".



- **28 de janeiro de 2025:** A Professora **Ana Clara dos Santos Lima Peixoto** discutiu o tema "**Controle Externo pelo Poder Legislativo**".





- **13 de fevereiro de 2025:** O Professor **Daian Mendes Borges da Silva** abordou o tema **"Poder Judiciário e Políticas Públicas"**.

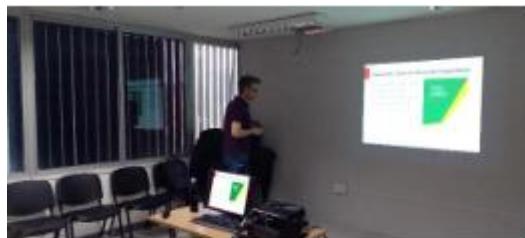


- **05 de fevereiro de 2025:** A Professora **Karina Ponce Diniz** ministrou a aula sobre **"Políticas Públicas, Discricionariedade e Representatividade"**.



- **14 de fevereiro de 2025:** O Professor **Guilherme Augusto Velmovitsky van Hombeeck** tratou do tema **"Compliance na Administração Pública"**.





- **25 de fevereiro de 2025:** O Professor **Raphael Diógenes Serafim Vieira** apresentou a aula sobre "**Integridade Pública e Privada**".

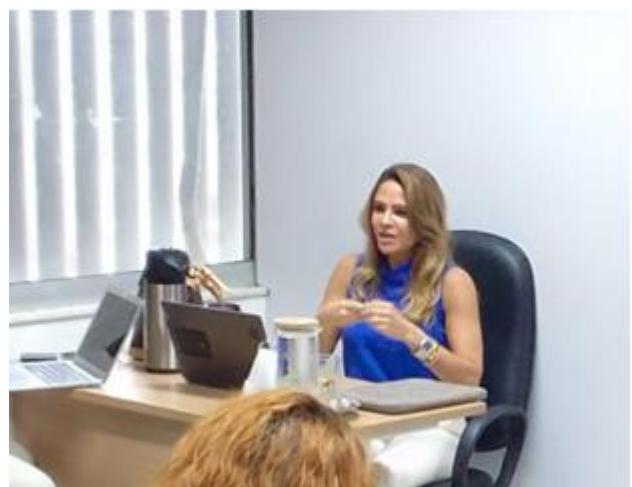


O CEJUR agradece a todos os professores e residentes que participaram ativamente deste módulo, que enriqueceu o debate jurídico e contribuiu para a capacitação

contínua no contexto do controle da Administração Pública.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

ORÇAMENTO PÚBLICO E CIDADANIA: AULA INAUGURAL DE DIREITO FINANCEIRO COM A PROFESSORA VANESSA SIQUEIRA



Na última sexta-feira, 21 de março, a Procuradoria Geral do Município recebeu a professora Vanessa Siqueira para a aula inaugural intitulada "Os Desafios do Direito Financeiro na Atualidade: Avanços e Retrocessos".

Durante a palestra, a professora abordou temas relevantes, como a rigidez orçamentária e o papel do Poder Executivo na execução do orçamento público como expressão da vontade democrática manifestada nas urnas.





A aula contribuiu para a compreensão das responsabilidades institucionais da Procuradoria na concretização de políticas públicas, oferecendo reflexões sobre o papel dos procuradores na gestão responsável e democrática do orçamento municipal.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

PGM-NITERÓI PARTICIPA DA POSSE DOS NOVOS PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TCE-RJ



No dia 17 de março, a Procuradoria Geral do Município (por meio do Procurador Geral Técio Lins e Silva e dos procuradores Felipe Mahfuz e Daian Borges) compareceu à posse dos novos Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

A solenidade aconteceu após a conclusão de todas as etapas do II Concurso Público para o provimento de vagas e a formação de cadastro de reserva no cargo de Procurador do

Ministério Público junto ao TCE-RJ, realizado em 2022. O resultado foi homologado pelo Conselho Superior de Administração do TCE-RJ em sessão administrativa realizada no dia 19 de fevereiro.

A mesa de honra da cerimônia foi composta pelo conselheiro-presidente do TCE-RJ, Márcio Pacheco; pelo conselheiro e corregedor do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento; pelo procurador-geral do Ministério Público junto ao TCE-RJ, Vittorio Constantino Provenza; e pelo procurador geral do TCE-RJ, Nilton César Flores.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

CEJUR RECEBE INSCRIÇÕES PARA AUXÍLIO À COORDENAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NOS GRUPOS DE PESQUISA DESENVOLVIDOS EM PARCERIA COM A FGV-RIO



O Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) informa que recebeu as inscrições dos servidores interessados em auxiliar a Coordenação, bem como daqueles que desejam participar dos Grupos de Pesquisa formados no âmbito do convênio entre a Procuradoria-Geral do Município de Niterói e a Fundação Getúlio Vargas.

Os servidores selecionados já estão identificados e alocados nos respectivos grupos temáticos. Contudo, servidores interessados em integrar os grupos ainda podem manifestar interesse diretamente



ao Coordenador Geral do Grupo de Pesquisa escolhido ou ao próprio CEJUR.

Os Grupos de Pesquisa atualmente constituídos abordam os seguintes temas: Mudanças Climáticas e Regulação Municipal; Regulação Municipal e Conflitos Interfederativos (com ênfase na Distribuição de Energia Elétrica); e Compliance em Entes Públicos.

O CEJUR reitera o convite à participação ativa dos servidores, destacando a importância dessa iniciativa para o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltadas à atuação jurídica do Município.

Grupo 1: Mudanças Climáticas e Regulação Municipal

Coordenador Geral: Procurador Eduardo Faria Fernandes

Coordenação: Eduardo Faria Fernandes

Participantes:

- Eduardo Faria Fernandes (Procurador) | (PPMU)
- Angélica Gonçalves – Servidora | (Conselho de Recursos)
- Juliana Carvalho – Residente Jurídica | (PPMU) • Maria Luiza Moratelli – Residente Jurídica | (SMF)
- Solana Bernardino – Residente Jurídica | (PPMU) • Thaís Bessa Burlamaqui – Assessora Jurídica | (PPMU)

Grupo 2: Regulação Municipal e Conflitos Interfederativos

Subeixo: Distribuição de Energia Elétrica

Coordenador Geral: Procurador Daian Mendes Borges da Silva **Coordenação:**

Daian Mendes Borges da Silva, Rachel Milito e Soraya Portella

Participantes:

- Carolina Costa Bittencourt – Técnica de Procuradoria | (PPF)
- Daian Mendes Borges da Silva (Procurador) | Gabinete
- Matheus Dias – Residente Jurídico | (PPLC)
- Rachel Milito (Procuradora) | (PPJ)
- Samuel Oliveira – Analista de Procuradoria | (PPMU)
- Soraya Portella (Procuradora) | (PPLC)

Grupo 3: Compliance em Entes Públicos

Coordenador Geral: Procurador

Guilherme Augusto Velmovitsky van Hombeeck

Coordenação: Guilherme Augusto Velmovitsky van Hombeeck e

Tatiane Cristina Chaves Pereira

Participantes:

- Beatriz Mattos – Assessora | (PPMU)
- Guilherme Augusto Velmovitsky van Hombeeck (Procurador) | (PPF)
- Melina Lopes Santos – Assessora | (SMF)
- Tatiane Cristina Chaves Pereira (Procuradora) | (PPJ)
- Yasmin Pinto Moura – Assessora | (PPF)

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).



ABRIL

SISTEMA ALFRED JÁ ESTÁ NO AR! CONHEÇA A NOVA INTRANET DA PGM/NITERÓI



A Procuradoria-Geral do Município de Niterói informa que **já está disponível o Sistema Alfred**, a nova intranet institucional da PGM, desenvolvida para centralizar informações, integrar sistemas e facilitar o dia a dia dos servidores.

As intranets institucionais são ferramentas internas criadas para otimizar a comunicação e a gestão de informações estratégicas. No caso da PGM/Niterói, o **Sistema Alfred** já pode ser acessado e oferece um ambiente exclusivo e unificado para acesso aos principais recursos institucionais e administrativos.

- **Sistema Alfred: quem desenvolveu?**



O sistema foi desenvolvido pela **Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)** da Procuradoria, sob a liderança de **Abdallah Kamel** e do analista **Rafael Lauar** e com a participação do servidor **David Lopes**. A coordenação geral do projeto ficou a cargo da **Subprocuradora-Geral Karina Ponce Diniz** e do **Coordenador do CEJUR, Raphael Diógenes Serafim Vieira**, também integrado ao Gabinete, no âmbito da PGM.

- **Funcionalidades já disponíveis no Sistema Alfred:**



Acesso direto aos sites institucionais da Prefeitura, da Procuradoria, do CEJUR, da Procuradoria Fiscal e da Área Interna do Servidor da Prefeitura (consulta funcional e de rendimentos);

Integração com os sistemas essenciais da rotina administrativa e jurídica, como e-mail institucional (IceWarp), E-ciga, E-cidades, Coreplan, e Factorial (gestão de férias);

Links para bases jurídicas e parceiros, como Editora Fórum, Revista dos Tribunais,



FGV Direito Rio e Seleta (organizadora dos processos seletivos da PGM);

Avisos e comunicados institucionais, garantindo atualização permanente dos servidores;

Gestão de arquivos e pesquisa de pareceres e atos administrativos, funcionalidade em contínuo aprimoramento, que será aperfeiçoada com a colaboração e o feedback dos servidores.

 **Explore o Sistema Alfred!**

A PGM convida todos os servidores a acessarem a nova plataforma, **já disponível**, e a contribuírem com sugestões para o seu aprimoramento contínuo, fortalecendo a modernização da nossa gestão institucional.

Acesse agora e conheça todas as funcionalidades!

Fonte: Gabinete da PGM.

MÓDULO "DIREITO FINANCEIRO" CONCLUÍDO PELO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS



O Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Procuradoria-Geral do Município de

Niterói encerrou o Módulo "Direito Financeiro", coordenado pela Procuradora **Denize Galvão**. O módulo, que integra o programa de capacitação contínua oferecido aos residentes jurídicos, teve como objetivo aprimorar o conhecimento sobre os aspectos jurídicos e práticos das receitas e despesas do Estado.

O cronograma do módulo abrangeu diversas aulas com especialistas renomados, abordando temas essenciais para a atuação da Procuradoria na defesa da distribuição e utilização dos recursos, estes necessários à concretização de políticas públicas. Cada aula trouxe discussões fundamentais para o exercício prático da advocacia pública, com foco na origem e consequência econômicas do Direito Financeiro, nos requisitos para aplicação do dinheiro, na estrutura de controle orçamentário e nas sanções cabíveis.

Abaixo, o cronograma detalhado das aulas:

- 21 de março de 2025:** Aula inaugural com a Vanessa Siqueira sobre "Os Desafios do Direito Financeiro na Atualidade: Avanços e Retrocessos".





A Aula Inaugural contou com a presença do Coordenador do CEJUR, Raphael Diógenes Serafim Vieira, bem como da Coordenadora do Módulo, Denize Galvão. Também prestigiam o evento servidores e estagiários da Procuradoria, juntamente com os residentes jurídicos, público-alvo da palestra, dada sua relevância para a formação teórica do Programa.

A exposição abordou temas centrais sobre a rigidez orçamentária e o papel democrático do orçamento de tornar realidade o projeto político escolhido nas urnas, promovendo reflexões e debates enriquecedores para os servidores da Procuradoria-Geral do Município de Niterói.

- **28 de março de 2025:** A Professora **Denize Galvão** apresentou a aula sobre **"A Origem do Direito Financeiro e Noções Introdutórias"**.



- **11 de abril de 2025:** A Professora **Ana Clara dos Santos Lima Peixoto** discutiu o tema **"Leis Orçamentárias"**.



- **15 de abril de 2025:** A Professora **Ana Clara dos Santos Lima Peixoto** ministrou a aula sobre **"Receitas e Despesas"**.



- **16 de abril de 2025:** A Professora **Denize Galvão** abordou o tema **"Endividamento"**.



O CEJUR agradece a todos os professores e residentes que participaram ativamente deste módulo, que enriqueceu o debate jurídico e contribuiu para a capacitação contínua no contexto do orçamento público.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

DIREITO CIVIL: AULA INAUGURAL DE DIREITO FINANCEIRO COM A PROFESSOR FABRICIO CARVALHO

Na última quarta-feira, 07 de maio, a Procuradoria Geral do Município recebeu o professor Fabricio Carvalho para ministrar a aula inaugural do Módulo de Direito Civil, intitulada "A base de tudo: a constitucionalização do direito civil".



Durante a palestra, o professor abordou temas relevantes, como a despatrimonialização do direito civil com a valorização de direitos existenciais, a relativização da autonomia privada no Código Civil de 2002 e as funções da boa-fé objetiva nos negócios jurídicos, contratos e na propriedade.



O encontro proporcionou uma reflexão aprofundada sobre a influência da Constituição Federal na interpretação e aplicação do Direito Privado.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

MUNICÍPIO DE NITERÓI E FGV DIREITO-RIO AVANÇAM NA ARTICULAÇÃO DOS GRUPOS DE PESQUISA EM REGULAÇÃO MUNICIPAL



Na tarde desta sexta-feira, 9 de maio de 2025, foi realizada uma reunião entre a Coordenação da FGV Direito-Rio, representada pelo Dr. Pericles Gonçalves Filho e equipe, e os Procuradores do Município de Niterói envolvidos no desenvolvimento dos Grupos de Pesquisa em Regulação Municipal, no âmbito da parceria institucional entre a Procuradoria Geral do Município (PGM) e a Fundação Getulio Vargas (FGV).

Participaram da reunião o Coordenador do Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), Procurador Raphael Diógenes Serafim, e

os Procuradores coordenadores dos três eixos temáticos de pesquisa:

- Procurador Eduardo Faria Fernandes, coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas e Regulação Municipal;
- Procurador Daian Mendes Borges da Silva, coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Regulação Municipal e Conflitos Interfederativos – Subeixo: Distribuição de Energia Elétrica, em parceria com as Procuradoras Rachel Milito e Soraya Portella;
- Procuradora Tatiane Cristina Chaves Pereira, coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Compliance em Entes Públicos, em parceria com o Procurador Guilherme Augusto Velmovitsky van Hombeeck.



Durante o encontro, foram debatidos o cronograma anual de reuniões dos Grupos de Pesquisa, a realização de um evento científico para apresentação dos resultados e achados, previsto para ocorrer entre os dias 13 e 17 de outubro, durante o Congresso de Regulação Week, promovido pela FGV, além da produção de uma revista científica com o selo FGV, a ser lançada em 2026.

O CEJUR lembra que os Grupos de Pesquisa permanecem abertos à



participação de procuradores, servidores e residentes jurídicos interessados. Basta manifestar interesse por e-mail ao CEJUR, para integração aos grupos já constituídos.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

MAIO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI PARTICIPA DE QUITAÇÃO DE DÍVIDA HISTÓRICA



No dia 21 de maio, a Procuradoria-Geral do Município de Niterói participou de reunião da Prefeitura do Município de Niterói com a Caixa Econômica Federal, em Brasília, auxiliando na quitação de uma dívida histórica de carteira habitacional, originada na década de 70.

Era um débito de R\$ 105 milhões e, com muito diálogo Administração e articulação, a Pública conseguiu negociá-lo e quitá-lo por R\$ 15 milhões, fazendo uma economia de cerca de R\$ 90 milhões para os cofres municipais.

Essa conquista foi resultado de um esforço contínuo, que incluiu duas reuniões com o Ministro da Fazenda, o

Secretário do Tesouro Nacional e o Presidente da Caixa desde o inicio do ano. O esforço da Administração também abarcou a aprovação de autorização legislativa para o acordo com a Caixa Econômica Federal pela Câmara Municipal.



Participaram da reunião em Brasília, representando a PGM-Niterói, o Procurador-Geral, **Dr. Técio Lins e Silva**, o Subprocurador-Geral, **Dr. Francisco Miguel Soares** e o Procurador, **Dr. Daian Mendes Borges da Silva**.

Fonte: Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGA).

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI PARTICIPA DE QUITAÇÃO DE DÍVIDA HISTÓRICA



No mês de maio, a PGM-Niterói, representada por seus subprocuradores gerais, Dr. Francisco Miguel Soares e Dra. Karina Ponce Diniz, realizou visitas institucionais à Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo e à Procuradoria Geral do Município de Diadema.

O objetivo das visitas era verificar a implantação dos sistemas de inteligência artificial para tratamento de processos administrativos e judiciais que estão sendo utilizados pelos demais entes da federação.

No caso da PGE-SP, o sistema implantado foi o Attus.ai, que promete apoiar na geração de sínteses inteligentes de processos e documentos, construção de textos e elaboração de minutas.

Já a PGM-Diadema implantou o sistema Interlitis, que se apresenta como uma solução inteligente para proporcionar agilidade e controle no gerenciamento completo de todas as etapas dos processos judiciais e direcionar o fluxo das tarefas na rotina processual das Procuradorias e Departamentos Jurídicos.

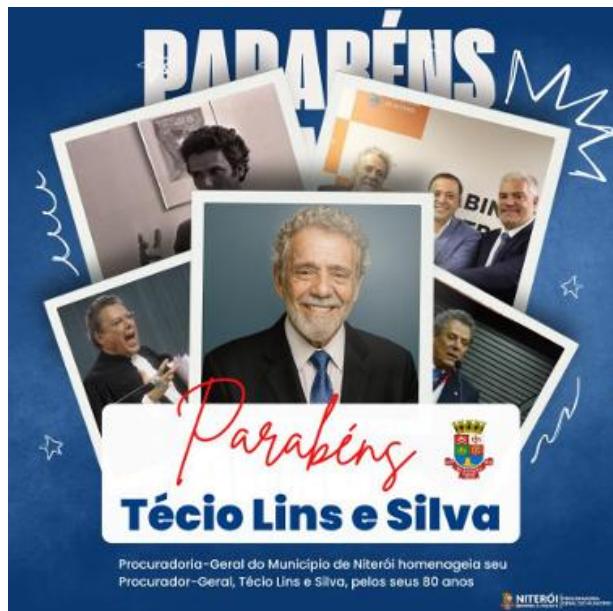
A ideia é que a PGM-Niterói possa aprender com essas experiências e promover a sua atualização tecnológica com vistas a prestação de um serviço público cada vez mais eficiente, seguro e atualizado.

Fonte: Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGA).



JUNHO

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI HOMENAGEIA SEU PROCURADOR-GERAL, TÉCIO LINS E SILVA, PELOS SEUS 80 ANOS



Neste 16 de junho, a Procuradoria-Geral do Município de Niterói registra com respeito e reconhecimento o aniversário de 80 anos de seu atual Procurador-Geral, Técio Lins e Silva.

Com trajetória jurídica marcada pela atuação pública em instituições centrais da democracia brasileira, o Dr. Técio formou-se pela Faculdade Nacional de Direito (UFRJ), é Mestre e Doutor em Direito Público e exerceu relevantes funções nos âmbitos da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Nacional de Justiça e do Instituto dos

Advogados Brasileiros, o qual presidiu por dois mandatos.

Em sua atuação como advogado, notabilizou-se pela firme defesa dos direitos e garantias fundamentais, especialmente em contextos de restrição institucional, como o período da ditadura militar. Sua postura pública sempre foi orientada pelo compromisso com o Estado Democrático de Direito e com a consolidação das instituições da Justiça.

A Procuradoria-Geral registra esta data como um marco simbólico, em reconhecimento à relevância da trajetória jurídica e institucional do Procurador-Geral, cuja presença à frente desta Casa contribui para a valorização da advocacia pública e da defesa das liberdades constitucional.

Fonte: Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGA).

A PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI MARCA PRESENÇA NO XIII FÓRUM DE LISBOA, REPRESENTADA PELO PROCURADOR-GERAL, DR. TÉCIO LINS E SILVA, EM UM DOS MAIS RELEVANTES ESPAÇOS INTERNACIONAIS DE DEBATE SOBRE OS RUMOS DO DIREITO, DA DEMOCRACIA E DA SUSTENTABILIDADE NA ERA INTELIGENTE



O evento, promovido pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), pelo Lisbon Public Law Research Centre (LPL) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pela FGV Justiça, reúne autoridades, acadêmicos e especialistas do Brasil e da Europa para discutir os desafios impostos pela inteligência artificial, pelas mudanças climáticas, pela reconfiguração institucional e pelas novas exigências de governança pública.

A participação da PGM/Niterói reafirma seu compromisso com a inovação, o intercâmbio acadêmico e o fortalecimento institucional do Direito Público em âmbito internacional.

Fonte: Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGA).

MÓDULO "DIREITO CIVIL" CONCLUÍDO PELO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS



O Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Procuradoria-Geral do Município de Niterói encerrou o Módulo "Direito Civil", coordenado pela Procuradora **Andrea Carla Barbosa**. O módulo, que integra o programa de capacitação contínua oferecido aos residentes jurídicos, teve como objetivo aprimorar o conhecimento sobre os aspectos jurídicos e práticos dos institutos civilistas essenciais à advocacia municipal.

O cronograma do módulo abrangeu diversas aulas com especialistas renomados, abordando temas essenciais para a atuação da Procuradoria na defesa da dignidade da pessoa humana, proteção da boa-fé objetiva nas relações contratuais e correta utilização das formas de restrição da propriedade privada. Cada aula trouxe discussões fundamentais para o exercício prático da advocacia pública, com foco constitucionalização do Direito Civil.

A seguir, o cronograma detalhado das aulas:



- **29 de abril de 2025:** Aula inaugural foi apresentada pelo Professor convidado **Fabrício Carvalho**, sob o tema "**A Base de Tudo: A Constitucionalização do Direito Civil**".



A Aula Inaugural contou com a presença da Coordenadora do Módulo, Andrea Carla Barbosa. Também prestigiaram o evento servidores e estagiários da Procuradoria, juntamente com os residentes jurídicos, público-alvo da palestra, dada sua relevância para a formação teórica do Programa.

A exposição abordou temas centrais sobre o papel da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade na interpretação contemporânea do Direito Civil, promovendo reflexões e debates enriquecedores para os servidores da Procuradoria-Geral do Município de Niterói.

- **09 de maio de 2025:** A Professora **Ana Clara dos Santos Lima Peixoto** ministrou a aula "**O Começo de Tudo: Personalidade Jurídica e Direitos da Personalidade**".



- **23 de maio de 2025:** A Professora **Denize Galvão** apresentou a aula sobre "**Direito das Obrigações - Noções Gerais**".





- **30 de maio de 2025:** A Professora **Andrea Carla Barbosa** discutiu o tema "**Teoria Geral dos Contratos**".



- **13 de junho de 2025:** A Professora **Andrea Carla Barbosa** abordou o tema "**A Razão de Ser de Tudo: Dignidade da Pessoa Humana e o Dano Moral**".

O CEJUR agradece a todos os professores e residentes que participaram ativamente deste módulo, que enriqueceu o debate jurídico e contribuiu para a capacitação contínua no contexto do orçamento público.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

PROCESSO TRIBUTÁRIO: AULA INAUGURAL DE PROCESSO TRIBUTÁRIO COM O PROFESSOR GUILHERME CORRÊA



- **06 de junho de 2025:** O Professor **Vinicio Guimarães Salvarezza** ministrou a aula "**Direitos Reais**".



Sexta-feira, 27 de junho, a Procuradoria Geral do Município recebeu o professor Guilherme Jorge de Souza Corrêa, Auditor Fiscal da SEFAZ/RJ, para ministrar a aula inaugural do Módulo de Processo Tributário, este cuja coordenadora é a Procuradora Denize Galvão.



Durante a palestra, intitulada "Processo Administrativo Tributário", o professor compartilhou sua expertise e abordou aspectos práticos do contencioso tributário.



O encontro proporcionou uma reflexão aprofundada sobre o funcionamento do processo administrativo tributário e de alternativas à via judicial.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).



JULHO

PPLC MARCA PRESENÇA DA PGM-NITERÓI NO RIO INNOVATION WEEK



No dia 15 de agosto, o Procurador Dr. Marcos Vinícius Souza do Carmo proferiu palestra no Rio Innovation Week, sobre o tema “Compromissos e Responsabilidade da Procuradoria para um Município Inovador”.

O evento, reconhecido como uma das maiores conferências de inovação, tecnologia, criatividade e empreendedorismo da América Latina, promove a integração entre setores, a difusão de conhecimento e o fortalecimento do ecossistema inovador.



Na exposição, foram discutidos os desafios e as oportunidades para consolidar a segurança jurídica, fomentar políticas públicas inovadoras e assegurar uma gestão pública cada vez mais eficiente e moderna.

Com essa participação, a PGM Niterói, por meio da PPLC, reafirma seu compromisso como instituição essencial à construção de um Município mais inovador, sustentável e voltado ao interesse público.

Fonte: Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC).

**OAB-NITERÓI
PROCURADORES
MUNICIPAIS
EM
CELEBRAÇÃO DO ANIVERSÁRIO DA
CRIAÇÃO DOS CURSOS JURÍDICOS NO
BRASIL**



O Procurador-Geral Técio Lins e Silva e os Procuradores do Município de Niterói Daian Borges, Silvia Pires e Tatiane Pereira foram homenageados pela OAB Niterói nesta terça-feira, dia 12 de agosto de 2025, em meio às comemorações do aniversário da criação dos Cursos Jurídicos no Brasil.

Fonte: Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGA).

CGM-NITERÓI REUNE SERVIDORES PARA PALESTRA SOBRE INTEGRIDADE E COMPLIANCE REALIZADA EM PARCERIA COM A PGM



A Controladoria Geral do Município de Niterói realizou, no dia 7 de agosto, mais uma ação do Programa de Integridade Previne Niterói (2025/2026): a palestra “Integridade e Compliance: fatores chave para a transformação da gestão pública”, ministrada pelo Procurador Raphael Diógenes, com a participação das servidoras e dos servidores da CGM.

O encontro abordou conceitos e práticas essenciais para a governança pública, ressaltando a importância da integridade e do compliance na prevenção à corrupção, na promoção da transparência e na construção da confiança nas instituições. Também foram apresentadas iniciativas já implementadas em Niterói para fortalecer a gestão municipal.

Com debates e troca de experiências, a atividade reforçou a necessidade da integridade como valor indispensável na atuação dos servidores públicos.



Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR)

PGM NITERÓI PARTICIPA DO VII ENCONTRO DE PROCURADORES GERAIS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



O Procurador-Geral do Município de Niterói, Dr. Técio Lins e Silva, e o Subprocurador-Geral, Francisco Miguel Soares, representaram a PGM Niterói no VII Encontro de Procuradores-Gerais dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, realizado nesta quinta-feira, 17 de julho de 2025, na sede da PGM Rio.

O evento reuniu representantes de mais de 50 municípios fluminenses e promoveu o intercâmbio de experiências sobre temas relevantes à advocacia pública municipal.

Criado em 2022, o fórum de debates é itinerante e já passou por diversas cidades do estado. Esta foi a segunda vez em que o encontro foi sediado na capital fluminense, reafirmando o compromisso

coletivo com o fortalecimento institucional das Procuradorias Municipais.

Fonte: Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGA).

VISITA INSTITUCIONAL DA PROCURADORIA DE JOINVILLE À PGM/NITERÓI



Visita institucional da Procuradoria de Joinville à PGM/Niterói

A Procuradoria-Geral do Município de Niterói recebeu, nesta semana, a visita institucional de representantes da Procuradoria-Geral do Município de Joinville (SC). Estiveram presentes na recepção os procuradores Karina Ponce Diniz, Subprocuradora-Geral, e Felipe Mahfuz de Araujo, Procurador-Chefe da Procuradoria Fiscal.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI

A Procuradoria-Geral do Município de Niterói recebeu, nesta semana, a visita institucional de representantes da Procuradoria-Geral do Município de Joinville (SC). Estiveram presentes na recepção os procuradores Karina Ponce Diniz, Subprocuradora-Geral, e Felipe Mahfuz de Araujo, Procurador-Chefe da Procuradoria Fiscal.

O encontro teve como objetivo promover a troca de experiências sobre boas práticas institucionais, especialmente nas áreas de tecnologia da informação, automação de rotinas, sistematização eletrônica de processos jurídicos e estruturação organizacional das procuradorias municipais.

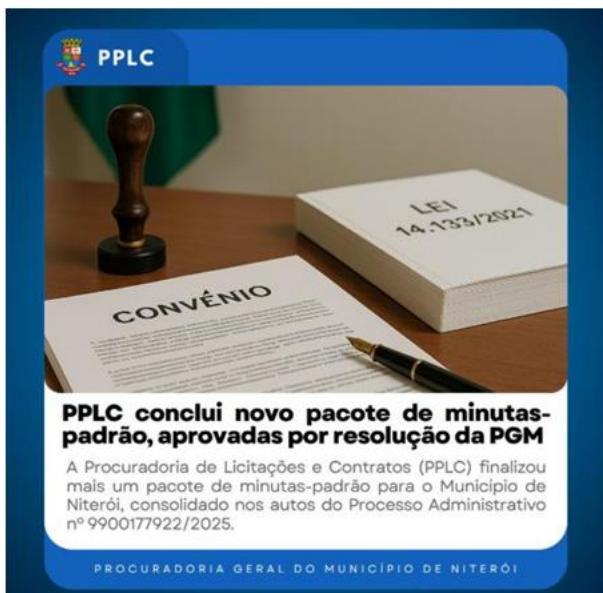


Durante a visita, foram compartilhadas experiências sobre os sistemas SPA (utilizado em Niterói) e Athos (adotado por Joinville), bem como discutidos desafios comuns quanto à gestão e à evolução tecnológica no âmbito da advocacia pública municipal.

A PGM/Niterói segue fortalecendo laços com outras procuradorias e reafirma seu compromisso com a inovação, o aprimoramento da gestão e a eficiência do serviço público.

Fonte: Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGA).

PPLC CONCLUI NOVO PACOTE DE MINUTAS-PADRÃO, APROVADAS POR RESOLUÇÃO DA PGM



A Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC) finalizou mais um pacote de minutas-padrão para o Município de Niterói, consolidado nos autos do Processo Administrativo nº 9900177922/2025.

Aprovadas por meio da Resolução PGM nº 18/2025, as novas minutas contemplam:

Convênio com repasse de recursos **Convênio sem repasse de recursos**

A atualização tem como base a Lei Federal nº 14.133/2021 e reflete os esforços permanentes da Procuradoria em manter seus instrumentos jurídicos compatíveis

com os desafios da gestão pública contemporânea. [As novas minutas já estão disponíveis no site da Procuradoria-Geral](#) do Município de Niterói.

A iniciativa reafirma o compromisso institucional com a eficiência, a transparência e a segurança jurídica na Administração Pública.

Fonte: Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC).

MÓDULO "PROCESSO TRIBUTÁRIO" CONCLUÍDO PELO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS



O Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Procuradoria-Geral do Município de Niterói encerrou o Módulo "Processo Tributário". O módulo, que integra o programa de capacitação contínua oferecido aos residentes jurídicos, foi coordenado pela Procuradora Denize Galvão e teve como objetivo aprimorar o



conhecimento sobre os aspectos jurídicos e práticos das ações relacionadas à arrecadação de tributos e respectivos processos administrativos.

O cronograma do módulo abrangeu diversas aulas com especialistas renomados, abordando temas essenciais para a atuação da Procuradoria na defesa da coleta de recursos a que a Administração faz jus, recursos estes necessários à concretização de políticas públicas. Cada aula trouxe discussões fundamentais para o exercício prático da advocacia pública, com foco no processo administrativo fiscal e nas demais formas extrajudiciais de os contribuintes quitarem seus débitos com o município, bem como nas diversas ações e estratégias que melhor cumprem o objetivo de garantir os créditos do poder público.

Abaixo, o cronograma detalhado das aulas:

- 27 de junho de 2025:** Aula inaugural com o Guilherme Jorge de Souza Corrêa sobre “Processo Administrativo Tributário”.



A aula inaugural contou com a presença dos residentes jurídicos e servidores da Procuradoria.

A exposição abordou temas centrais relacionados aos aspectos práticos do contencioso tributário, em especial o papel dos conselhos de contribuintes e as minúcias dos lançamentos tributários, promovendo reflexões e debates enriquecedores para os servidores da Procuradoria-Geral do Município de Niterói.

- 11 de julho de 2025:** A Professora **Raíssa de Almeida Pereira Leal** apresentou a aula sobre **"Execução Fiscal"**.





- **16 de julho de 2025:** o Professor **Eduardo Sobral** discutiu o tema "**Ações Tributárias Anti-Exacionais - Parte 01**".



- **18 de julho de 2025:** A Professora **Raíssa de Almeida Pereira Leal** ministrou a aula "**Ações Tributárias Anti-Exacionais - Parte 02**".



- **30 de julho de 2025:** A Professora **Tatiane Pereira** abordou o tema "**Ações Tributárias Anti-Exacionais - Parte 03 e os Efeitos da Recuperação Judicial e da Falência no Processo Tributário**".



O CEJUR agradece a todos os professores e residentes que participaram ativamente deste módulo, que enriqueceu o debate jurídico e contribuiu para a capacitação contínua no contexto do orçamento público.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

DIREITO CONSTITUCIONAL: AULA INAUGURAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL COM O PROFESSOR FRANCISCO BRAGA



No dia 8 de agosto de 2025, o Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município de Niterói realizou a aula inaugural do Módulo de Direito Constitucional, ministrada pelo Professor Francisco Braga, Procurador do Estado de São Paulo junto ao Supremo Tribunal Federal.



A palestra abordou aspectos relevantes do controle de constitucionalidade e da proteção dos direitos fundamentais, analisando instrumentos constitucionais e sua aplicação prática na defesa da ordem jurídica. O público participou ativamente, destacando a clareza e a profundidade da exposição.

Estiveram presentes, além do palestrante, o Subprocurador-Geral Francisco Soares, o Controlador-Geral do Município, Anderson Peixoto, o Coordenador do CEJUR, Raphael Diógenes, demais Procuradores do Município, residentes jurídicos, estagiários e servidores da PGM.

O encontro proporcionou uma reflexão aprofundada sobre o controle de constitucionalidade.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).



AGOSTO

PPLC ELABORA A 1ª EDIÇÃO DO RELATÓRIO DE ANDAMENTO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS



A Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC) publicou a primeira edição de seu Relatório de Andamento de Processos Licitatórios.

O documento tem como objetivo dar ciência dos resultados da pesquisa conduzida pela Especializada que visou identificar, mapear e analisar os processos de contratação abertos pela Administração Pública Direta Municipal, por meio de processos licitatórios submetidos à análise de seu corpo

jurídico no período de janeiro de 2024 a julho de 2025.

Acreditamos que os dados e análises apresentados poderão contribuir para o aprimoramento da gestão pública, proporcionando relevantes subsídios para futuras técnicas decisões administrativas relativas às contratações públicas.

O relatório pode ser acessado por meio do [site da PGM de Niterói](#).

Fonte: *Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC)*.

PGM NITERÓI PARTICIPA DE EVENTOS NACIONAIS SOBRE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO DIREITO PÚBLICO



Entre os dias 27 e 29 de agosto, a PGM Niterói marcou presença em importantes eventos nacionais em Brasília voltados à transformação digital no setor público.

O Procurador-Chefe da Procuradoria Fiscal, Felipe Mahfuz, e o Assessor do Gabinete, João Costa, representaram a instituição no 30º CONIP JUD, que teve como foco a aplicação da Inteligência Artificial e sua relevância para os fluxos de trabalho e a segurança digital no Direito.

Além disso, João Costa também participou do CONIP Gestão, realizado no dia 29 de agosto, que reuniu autoridades e especialistas para debater inovação na gestão pública.

O evento contou ainda com a presença do Subsecretário de Transformação Digital da SEXEC, Anselmo Gaio.

Fonte: Procuradoria Fiscal (PPF)

PROCURADOR-GERAL DE NITERÓI É LAUREADO COM MEDALHA TEIXEIRA DE FREITAS DO IAB



O Procurador-Geral de Niterói, Dr. Técio Lins e Silva, foi homenageado com a medalha Teixeira de Freitas, comenda mais alta oferecida pelo Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

A medalha foi entregue durante a sessão solene em celebração aos 182 anos do IAB, que aconteceu nesta quinta-feira (28/08). Na ocasião, estiveram presentes autoridades como o prefeito de Niterói, o



presidente do TRT da 1ª Região e a presidente da OAB/RJ. Além do homenageado, a PGM Niterói se fez presente por seus procuradores do município.

Fonte: Gabinete do Procurador-Geral (PGA).

PPLC CONCLUI NOVO PACOTE DE MINUTAS-PADRÃO

RESOLUÇÃO PGM N° 19
CONSIDERANDO a consolidação do trabalho realizado pela Procuradoria de Licitações e Contratos nos autos do Processo Administrativo nº 9900181869/2025;
CONSIDERANDO o advento da Lei Federal nº 14.133/2021 e do Decreto nº 14.730/2023;
CONSIDERANDO a necessidade de atualização das minutas existentes de modo a compatibilizá-las com os desafios atuais que são enfrentados diariamente na Administração Pública Municipal;
O SUBPROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, no uso das atribuições que lhe são conferidas:
Art. 1º Aprovar e dar publicidade às novas minutas-padrão a seguir:
I. Pregão eletrônico (Tecnologia de Informação e Comunicação -TIC);
II. Contrato de licitações (Tecnologia de Informação e Comunicação -TIC);
III. Contrato de prestação de serviços (Tecnologia de Informação e Comunicação -TIC).
Art. 2º As minutas-padrão tratadas nesta resolução serão disponibilizadas no sítio eletrônico da Procuradoria Geral do Município de Niterói.
Art. 3º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

A Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC) finalizou mais um pacote de minutas-padrão para o Município de Niterói, consolidado nos autos do Processo Administrativo nº 9900181869/2025.

Aprovadas por meio da Resolução PGM nº 19/2025, contemplam:

Pregão eletrônico (Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC);

Contrato de compras (Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC);

Contrato de prestação de serviços (Tecnologia de informação e Comunicação – TIC).

A atualização tem como base a Lei Federal nº 14.133/2021 e reflete os esforços permanentes da Procuradoria em manter seus instrumentos jurídicos compatíveis com os desafios da gestão pública contemporânea. As novas minutas já estão disponíveis no site da Procuradoria-Geral do Município de Niterói.

A iniciativa reafirma o compromisso institucional com a eficiência, a transparência e a segurança jurídica na Administração Pública.

Fonte: Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC).



SETEMBRO

PGM NITERÓI COMPARCE À POSSE DO NOVO PRESIDENTE DO STF



A PGM Niterói, por meio de seu Procurador-Geral Dr. Técio Lins e Silva, prestigiou a posse do novo presidente do Supremo Tribunal Federal - STF, ministro Edson Fachin.

O evento ocorreu no dia 29 de setembro, segunda-feira. A sessão solene marcou a posse do ministro Edson Fachin na presidência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o biênio 2025-2027. Na ocasião, o ministro Alexandre de Moraes foi empossado no cargo de vice presidente.

A PGM Niterói deseja uma excelente gestão ao ministro Edson Fachin na Presidência do STF.

Fonte: Gabinete do Procurador-Geral (PGA).

PGM NITERÓI PARTICIPA DA V OLIMPÍADA NACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO



A PGM Niterói, representada pelo procurador do município Daian Borges, participou da V Olimpíada Nacional de Direito Administrativo. O evento ocorreu entre os dias 26 e 28 de setembro, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

A V Olimpíada Nacional de Direito Administrativo - ONDA teve participação de universidades de todo o Brasil. O pódio foi formado por Universidade Federal do Ceará - UFC, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio.



A edição foi organizada pelo Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ Reg. e o Grupo de Direito Administrativo da UFMG - GDA.

O procurador do município Daian Borges participou como treinador da equipe da UERJ. Os demais mentores e integrantes das bancas são professores e procuradores de diversos entes federativos.

Fonte: Gabinete do Procurador-Geral (PGA).

PGM NITERÓI PARTICIPA DO 2º CONGRESSO NACIONAL DE PARECERISTAS E ASSESSORES JURÍDICOS



No dia 11 de setembro, o **Procurador Marcos Vinicius Souza do Carmo** palestrou sobre —O papel da assessoria jurídica na governança das contratações públicas— no 2º Congresso Nacional de Pareceristas e Assessores Jurídicos, realizado no Rio de Janeiro entre os dias 10 e 12 de setembro.

O evento reuniu especialistas de todo o país para debater licitações e contratos administrativos, com foco em boas práticas e soluções aplicadas à rotina da advocacia pública.

Também participaram os Procuradores da PPLC Anna Cinthia Rocha e Matheus Vieira, representando a PGM Niterói.

Fonte: Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC).

PROCURADORES DE NITERÓI PASSAM A INTEGRAR O IAB



Na noite desta quarta-feira, os procuradores de Niterói Francisco Miguel Soares, Subprocurador-Geral, e Daian Borges passaram a integrar o quadro de membros do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

A solenidade ocorreu na sede do Instituto, no Rio de Janeiro, reunindo autoridades e membros da advocacia nacional em um momento de prestígio e reconhecimento da trajetória dos novos integrantes.

Fonte: Gabinete do Procurador-Geral (PGA).

PROCURADORIA PARTICIPA DO LANÇAMENTO DO PREVINE NITERÓI ITINERANTE



A Procuradoria-Geral do Município marcou presença no lançamento do programa Previne Niterói Itinerante, iniciativa voltada à disseminação da cultura de integridade e responsabilidade no serviço público.

Na ocasião, o Procurador Raphael Diógenes Serafim Vieira ministrou palestra sobre integridade e compliance, direcionada aos controladores internos das diversas secretarias municipais.

O programa, promovido pela Controladoria-Geral, levará palestras, rodas de conversa e dinâmicas a diferentes órgãos da Prefeitura, aproximando os servidores do Programa de Integridade Previne Niterói, reconhecido nacionalmente e vencedor do Prêmio InovaCidade 2025.

Participaram do evento o Controlador Geral do Município, Anderson Peixoto, a diretora da Escola de Governo e Gestão, Karyak Uzukê, e a servidora Daniela Tauil, do controle interno da Procuradoria.



Fonte: Gabinete do Procurador-Geral (PGA) e Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

PALESTRA DA PPLC NA CAPACITAÇÃO "HABITAÇÃO - COMPARTILHANDO CONHECIMENTO"



No dia 04/09, o Procurador **Dr. Marcos Vinicius Souza do Carmo** palestrou sobre os processos de licitações e contratos no Município dentro da Administração Pública, à luz da Lei nº 14.133/2021, no âmbito do programa de capacitação e desenvolvimento "HabitAção

"Compartilhando - Conhecimento", promovido pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária.

Dessa forma, a Procuradoria Geral do Município, através da Procuradoria de Licitações e Contratos, reforça o seu compromisso com a capacitação e o aperfeiçoamento contínuo dos servidores públicos. Essa presença ativa demonstra o papel estratégico do órgão na difusão de conhecimento jurídico e na valorização do serviço público, contribuindo para uma gestão mais eficiente e alinhada às melhores práticas administrativas.

Fonte: Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC).



OUTUBRO

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 contestações e automaticamente 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).

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



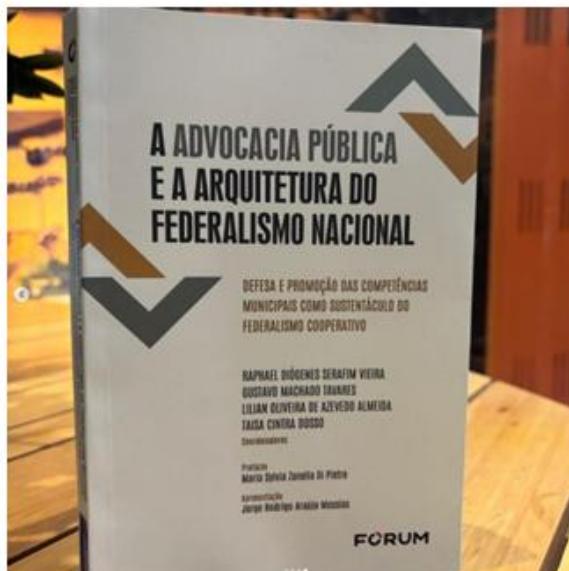
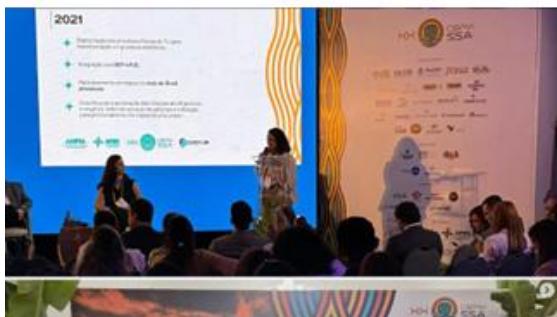
Os Procuradores do Município de Niterói participaram do XX Congresso Nacional de Procuradores Municipais, realizado este ano em Salvador, Bahia. Em sua vigésima edição, o evento reuniu representantes das procuradorias de todo o país, promovendo o intercâmbio de experiências e o debate sobre temas atuais 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, 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 conclusivo, realizadas, apresentando contendo as relatório análises 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).



NOVEMBRO

LANÇAMENTO DAS 2^a E 3^a EDIÇÕES DA REVISTA DA PGM NITERÓI



Uma celebração ao conhecimento jurídico e ao compromisso com políticas públicas de igualdade.

Nesta quarta-feira, 10 de dezembro, às 17h, o auditório do Museu de Arte Contemporânea (MAC) recebeu o lançamento da 2^a e 3^a edição da Revista da Procuradoria-Geral do Município de Niterói. O evento reuniu procuradores, servidores municipais, autores, convidados, secretários e diversas autoridades que prestigiaram a solenidade.



A abertura do evento foi marcada por falas que enfatizaram a importância da produção técnico-jurídica da Procuradoria e o fortalecimento da cultura institucional da PGM. O Procurador-Geral, Dr. Técio Lins e Silva, iniciou destacando o compromisso da instituição com a difusão do conhecimento. Na sequência, o Coordenador do Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), Raphael Diógenes Serafim Vieira, ressaltou o papel das revistas no registro da memória jurídica e no aprimoramento das práticas administrativas. Encerrando a parte inicial da solenidade, os Subprocuradores-Gerais Francisco Miguel Soares e Karina Ponce Diniz realizaram a apresentação oficial das duas novas edições, conduzindo a transição para o momento celebrativo do evento.

Na sequência, teve início o momento de confraternização entre procuradores e demais presentes. Durante o congaçamento, juntou-se ao encontro o Prefeito de Niterói, Rodrigo Neves, que prestigiou a cerimônia, parabenizou o corpo jurídico municipal e celebrou o cumprimento de uma das metas centrais do governo: a promoção de uma agenda de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero.

Esse compromisso se reflete diretamente na 3ª edição da Revista da PGM, dedicada ao tema Direito Delas, que simboliza a atuação da Procuradoria na proteção dos direitos femininos e na consolidação de políticas públicas sensíveis à equidade. A edição reúne artigos, análises legislativas, comentários de normas municipais e debates jurídicos voltados à tutela dos direitos das mulheres,

reforçando a relevância da advocacia pública municipal na construção de uma cidade mais justa e inclusiva.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

PGM DE NITERÓI INTEGRA MISSÃO INTERNACIONAL PARA FORTALECER PARCERIAS EM INOVAÇÃO E TECNOLOGIA



Entre os dias 20 a 28 de novembro, a Procuradora Beatriz Ribeiro participou de comitiva, formada por membros da



Secretaria de Ciência e Tecnologia (SMCIT), do Escritório de Parcerias e Investimentos (EPI), professores da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadores, para ampliar parcerias internacionais estratégicas em ciência, tecnologia e inovação.

A Procuradoria Geral do Município, por meio da Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC), foi convidada a participar da missão para orientar quanto aos aspectos jurídicos atinentes às tratativas pretendidas. O convite evidencia o reconhecimento do trabalho da Especializada junto à Administração Pública Municipal, o que demonstra a importância da carreira como um todo.

A missão institucional envolveu a visita à sede da IBM Quantum Research Center, à sede da ONU, ambas na cidade de Nova Iorque, e à sede da Nvidia, na cidade de São Francisco.

O objetivo foi estreitar laços com empresas consolidadas no setor de tecnologia para trazer investimentos substanciais para Niterói, colocando a cidade no centro das pesquisas sobre inovação no Brasil e na América Latina. A missão teve como foco a busca por parcerias para o Distrito de Inovação na Cantareira, projeto da SMCIT para o ano de 2026.

Fonte: Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC).

PGM NITERÓI PARTICIPA DO ENCONTRO REGIONAL DE ADVOCACIA PÚBLICA NEGRA





Representada pelos Procuradores do Município Tatiane Pereira e Daian Borges, a Procuradoria do Município de Niterói (PGM Niterói) participou do Encontro Regional da Advocacia Pública Negra, realizado no dia 24/11/2025, na sede da Advocacia Geral da União (AGU) no Rio de Janeiro.

O evento foi organizado em parceira institucional com a AGU, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ) e a Procuradoria do Município do Rio de Janeiro (PGM Rio).

Participaram da Comissão Organizadora do Evento os Procuradores do Município de Niterói Tatiane Pereira e Daian Borges; a chefe da Assessoria Especial de Diversidade e Inclusão da AGU, Claudia Trindade; a coordenadora do GT sobre Igualdade Étnica e Racial do Comitê de Diversidade e Inclusão da AGU, Manuellita Hermes; o Advogado da União Roger Gonzaga; a Procuradora do Estado do Rio de Janeiro Heloá Paula e a Procuradora do Município do Rio de Janeiro Beatriz Soares.

O encontro reuniu advogadas e advogados públicos das três esferas federativas e teve como tema “O Protagonismo Negro na Advocacia Pública”, com abordagem sobre os desafios e as boas práticas para o acesso, a permanência e a ascensão de pessoas negras na Advocacia Pública Brasileira.

Além de rodas de conversa realizadas de forma simultânea, o evento contou com aula magna ministrada pelo professor de Direito Constitucional da UERJ Wallace Corbo.

Ao final do evento, os desafios e as boas práticas para o acesso, a permanência e a ascensão de advogadas e advogados públicos negros foram consolidados na “Carta do Rio de Janeiro”, proclamada na Sessão Plenária do I Encontro Regional da Advocacia Pública Negra.

Fonte: Gabinete do Procurador-Geral (PGA)

PGM NITERÓI PARTICIPA DE EVENTO SOBRE O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA SAÚDE



PGM Niterói participa de evento sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na Saúde.

A Procuradoria-Geral do Município de Niterói participou, no dia 6 de novembro, do evento "Aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na Saúde (MROSC na Saúde)", promovido pela Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM-Rio) e pela Secretaria Municipal de Saúde.

O encontro reuniu gestores públicos, profissionais e especialistas para debater os principais aspectos e desafios na implementação do MROSC no setor da saúde, com foco no aprimoramento da

gestão pública e no fortalecimento das parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Representando a PGM Niterói, o Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal, Licitações e Contratos (PPLC), Marcos Vinicius Souza do Carmo, ministrou a palestra "Responsabilidade Jurídica e Accountability", contribuindo para o debate técnico-jurídico sobre integridade, controle e transparência na gestão pública.

A participação institucional reforça o compromisso da PGM Niterói com a qualificação jurídica da administração pública, o intercâmbio entre procuradorias municipais e a difusão de boas práticas voltadas à accountability e integridade na gestão dos recursos públicos.

Fonte: Procuradoria de Licitações e Contratos (PPLC).

MÓDULO "DIREITO CONSTITUCIONAL" CONCLUÍDO PELO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS



O Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Procuradoria-Geral do Município de Niterói encerrou o Módulo "Direito Constitucional". O módulo, que integra o programa de capacitação contínua oferecido aos residentes jurídicos, teve como objetivo aprimorar o conhecimento



sobre os aspectos jurídicos e práticos das ações constitucionais e do controle de constitucionalidade. O cronograma do módulo abrangeu diversas aulas com especialistas renomados, abordando temas essenciais para a atuação da Procuradoria na defesa do interesse coletivo e da preservação da integridade dos atos públicos. Cada aula trouxe discussões fundamentais para o exercício prático da observância das normas constitucionais.

Abaixo, o cronograma detalhado das aulas:

- **08 de agosto de 2025:** Aula inaugural com **Francisco Braga** sobre "Constituição em Ação: Controle de Constitucionalidade e Proteção de Direitos Fundamentais".



A Aula Inaugural contou com a presença do Subprocurador-Geral do Município e também Coordenador do módulo, Francisco Miguel Soares, e do Coordenador do CEJUR, Raphael Diógenes Serafim Vieira, bem como dos residentes jurídicos e servidores da Procuradoria.

A exposição abordou, de forma didática e bem detalhada, as características do controle de constitucionalidade e suas origens.

- **22 de agosto de 2025:** A Professora **Andrea Carla Barbosa Lepsch** apresentou a aula sobre "Ações Constitucionais".



- **02 de setembro de 2025:** A Professora **Andrea Carla Barbosa Lepsch** discutiu o tema "Mandado de Segurança".



- **29 de agosto de 2025:** O Professor **Daian Borges** ministrou a aula sobre "Mandado de Injunção, Habeas Data e Ação Popular".



- **09 de setembro de 2025:** O Professor **Bruno Cavaco** abordou o tema "**Ações Coletivas (Parte 01)**".



- **16 de setembro de 2025:** O Professor **Bruno Cavaco** lecionou sobre "**Ações Coletivas (Parte 02)**".



- **26 de setembro de 2025:** O Professor **Vinicio Guimarães Salvarezza** apresentou "**Direitos Fundamentais (Parte 01)**".



- **10 de outubro de 2025:** O Professor **Vinicio Guimarães Salvarezza** fez uma exposição sobre "**Direitos Fundamentais (Parte 02)**".



- **22 de outubro de 2025:** O Professor **Bruno Cavaco** abordou o tema "**Ações Coletivas (Parte 03)**".



- **07 de novembro de 2025:** O Professor **Raphael Diógenes Serafim Vieira** apresentou a aula "**Controle de Constitucionalidade (Parte 01)**".



- **14 de novembro de 2025:** A Professora Karina Ponce Diniz lecionou "**Controle de Constitucionalidade (Parte 02)**".



- **02 de dezembro de 2025:** O Professor Raphael Diógenes Serafim Vieira apresentou a aula "**Controle de Constitucionalidade (Parte 03)**".



- **19 de novembro de 2025:** A Professora Karina Ponce Diniz abordou o tema "**Ações do Controle Concentrado de Constitucionalidade (Parte 01)**".

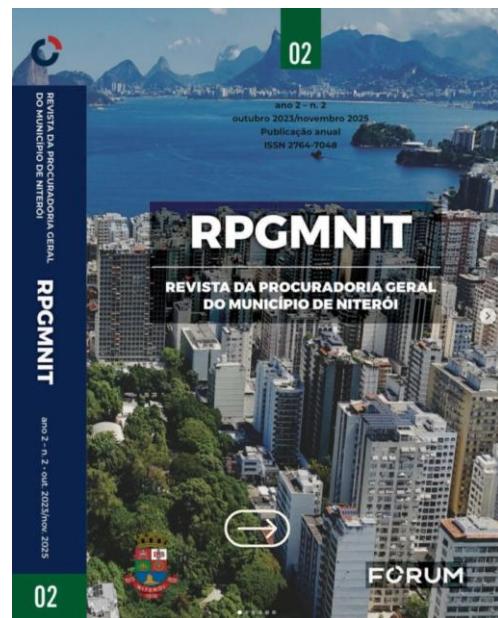


- **04 de dezembro de 2025:** O Professor Daian Borges discorreu sobre "**Ações do Controle Concentrado de Constitucionalidade (Parte 02)**".

O CEJUR agradece a todos os professores e residentes que participaram ativamente deste módulo, que enriqueceu o debate jurídico e contribuiu para a capacitação contínua quanto ao Direito Constitucional.

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).

REVISTA DA PGM NITERÓI 2ª EDIÇÃO





EXPEDIENTE

PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO

Técio Lins e Silva

SUBPROCURADORES-GERAIS

Francisco Miguel Soares
Karina Ponce Diniz

COORDENADOR DO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS E EDITOR-CHEFE

Raphael Diógenes Serafim Vieira

EDITOR-ASSISTENTE

Pablo Dominguez Martinez

CONSELHO EDITORIAL

Francisco Miguel Soares (Presidente)
Raissa de Almeida Pereira Leal (Editora-Chefe: 2023/2024)
Raphael Diógenes Serafim Vieira (Editor-Chefe: 2024/2025)

Denize Galvão
Eduardo Faria Fernandes
Karina Ponce Diniz
Soraya Portela Cesarino

ARTE DE CAPA

Foto: Sérgio Bonelli

AUTORES

Convidados

Ricardo Eichler Baily
Marcelo Queiroz

Residente Jurídica

Rafaela Santos Lira





Artigos e pareceres aprofundam debates atuais do Direito Público e da gestão municipal.

Lançada em 10.12, no auditório do MAC, a 2^a edição da Revista da Procuradoria-Geral do Município de Niterói reúne artigos e pareceres que enfrentam temas centrais do Direito Público contemporâneo e da prática administrativa municipal. Os conteúdos evidenciam a densidade técnica da produção jurídica da PGM Niterói e convidam o leitor a conhecer, na íntegra, os trabalhos apresentados ao longo da edição.

Na seara do processo coletivo, Andrea Lepsch analisa a competência territorial das ações coletivas a partir do art. 93 do CDC, defendendo o retorno ao regime da Lei da Ação Civil Pública. No âmbito do MROSC, Anna Cíntia Mendonça e Beatriz Ribeiro examinam a dispensa de chamamento público por meio do

credenciamento prévio de OSCs, enquanto Daian Borges enfrenta os limites do subsídio tarifário em concessões de ônibus, especialmente em anos eleitorais.

A edição também traz estudos diretamente ligados à gestão pública e ao regime jurídico de pessoal. Eduardo Faria e Marcelo Queiroz discutem a arrecadação de imóveis urbanos abandonados como política pública. Guilherme Velmovitsky analisa decisão judicial à luz do formalismo jurídico e da teoria da regulação. Leandro Telles aborda a seleção impessoal nos concursos públicos, e Renan Moura examina os impactos do art. 8º da LC nº 173/2020 no regime de pessoal, além de assinar parecer sobre naming rights em bens públicos.

No campo da Advocacia Pública, Ricardo Eichler analisa o teto remuneratório aplicável à advocacia pública municipal. A seção de pareceres reúne manifestações de alta relevância prática, com textos de Anna Cíntia Mendonça, Beatriz Ribeiro, Marcos Vinicius Carmo, Matheus Carvalho Vieira, Soraya Portela Cesarino, Vinicio Salvarezza, Renan Pontes de Moura e Raphael Serafim, abordando temas como MROSC, contratações públicas, controle interno, concessões, licenciamento ambiental, naming rights e regime remuneratório de servidores.

🔗 Acesse a revista completa:
<http://www.cejur.pgm.niteroi.rj.gov.br/revistas-juridicas/>

Fonte: Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR).



ENUNCIADOS DE CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

ENUNCIADO N° 20 (aprovado pela Resolução PGM/CSPGM n° 01/2025):

É juridicamente viável, por não conflitar com a finalidade que informa os prazos de envio das leis orçamentárias (previstos no art. 131, § 4º da Lei Orgânica do Município de Niterói), encaminhar, excepcionalmente no primeiro ano do quadriênio objeto do Plano Plurianual

(PPA), os Anexos de Metas e Prioridades e de Obras e Conservação, que normalmente integram o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, juntamente com o projeto de PPA relativo ao quadriênio que se inicia, desde que se inclua no projeto da LDO dispositivo legal aludindo a esta remessa posterior.

Precedentes: Pareceres n° 04/2025/RBK/PPT, 04/2021/RBK/PPT, 13/2021/RBK/PPT

Legislação Pertinente: Art. 131, § 4º da Lei Orgânica do Município c/c art. 4º, § 1º da LRF



ENUNCIADO N° 21 (aprovado pela Resolução PGM/CSPGM n° 02/2025):

Aplicação da LRF para Convênios e Acordos com outros Entes Públicos.

- (i) Para que o Município celebre convênios ou instrumentos congêneres com órgãos da Administração Pública estadual ou federal, com repasse de recursos financeiros, com fundamento no art. 241 da Constituição Federal, é necessário observar os requisitos cumulativos do art. 167, X, da Constituição Federal e dos arts. 25 e 62 da Lei Complementar n° 101/2000 (LRF);
- (ii) Os requisitos dispostos nos incisos do art. 62 da LRF são cumulativos naqueles casos em que houver a contribuição do Município para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação, de modo que a assunção dessas despesas dependerá de autorização legislativa, dotação orçamentária específica, formalização de convênio ou acordo e previsão de contrapartida pelo ente beneficiado pelo pagamento;
- (ii.a) a título exemplificativo, considera-se custeio de despesas de outro ente o repasse de recursos para a construção ou reforma de quarteis, delegacias ou manutenção de bens de propriedade de outro ente (ou entidade) da Federação, bem como compra de armamentos e/ou veículos para a polícia;
- (ii.b) não se considera custeio de despesas de competência de outro ente o repasse de recursos que guarde relação direta com atividades adicionais, complementares e extraordinárias àquelas ofertadas pelo ente beneficiário por imposição constitucional ou legal;
- (ii.c) compete aos gestores e fiscais do convênio ou acordo certificarem-se de que o serviço prestado é, de fato, extraordinário e eventual, bem como exigir a prestação de contas dos recursos repassados.
- (iii) É vedada a utilização de tais instrumentos para repasse de recursos destinados ao pagamento de despesa com pessoal de outro ente (ativo, inativo ou pensionista), o que inclui diárias operacionais;
- (iv) é imprescindível que o objeto seja descrito plano de trabalho aprovado e não haja afetação direta de recursos a órgãos específicos ou predefinição da forma de execução da despesa.

Precedentes: Parecer n° 58/GAVH/PGA/NLC/2019 (PA 740/0859/2019) - Parecer n° 71/GAVH/PGA/NLC/2019 e respectivo Visto (PA 180/1597/2019) - Parecer n° 34/SPCES/PPLC/2019 (PA 180/1016/2019) - Parecer n° 27/SPCES/PPLC/2020 (PA 130002467/2020) - Promoção n° 34/SPCES/PPLC/2021 (PA 130002455/2021) - Parecer n° 22/SPCES/PPLC/2021 (PA 740/000374/2021) - Promoção n° 18/MVSC/PPLC/2022 (PA 560000012/2022) - Parecer n° 44/SPCES/PGA/NLC/2022 (PA 130/1160/2022) - Parecer n° 10/SPCES/PPLC/2025 (PA 9900007329/2025) - Parecer n° 14/SPCES/PPLC/2025 (PA 9900117137/2025)

Legislação Pertinente: art. 241 da Constituição Federal, é necessário observar os requisitos cumulativos do art. 167, X, da Constituição Federal e dos arts. 25 e 62 da Lei Complementar n° 101/2000 (LRF)



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

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 (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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 13.019/2014 e no art. 41 do Decreto Municipal nº 13.996/2021, bem como no edital de chamamento público, e de que não incorre nos impedimentos do art. 39 da Lei Federal nº 13.019/2014 e do art. 42 do Decreto Municipal nº 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 nº 13.019/2014 e dos arts. 17, § 2º, e 40 do Decreto Municipal nº 13.996/2021, sem descaracterização do objeto da parceria;
- X – justificativa 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 n.º 051/MVSC/PPLC/2024, Parecer n.º 26/MVSC/PPLC/2025, Parecer n.º 30/MVSC/PPLC/2025, Parecer n.º 04/ACX/PPLC/2025, Parecer n.º 02/ACX/PPLC/2025, Parecer n.º 14/ACX/PPLC/2025 e Parecer n.º 15/ACX/PPLC/2025, Parecer nº 047/EPBF/PPLC/2022, Parecer n.º 18/ACX/PPLC/2024, Parecer n.º 28/ACX/PPLC/2024.

Legislação Pertinente: Lei Federal n.º 13.019/2014 e Decreto Municipal n.º 13.996/2021.



ENUNCIADO N° 23 (aprovado pela Resolução PGM/CSPGM n° 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 n° 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 n° 24/MVSC/PPLC/2025; Parecer n° 52/DGMSA/PPLC/2025; VISTO/N° 259/MVSC/PPLC/2025; Parecer n° 71/SPCES/PPLC/2025; VISTO/N° 266/MVSC/PPLC/2025; Parecer n° 75/SPCES/PPLC/2025; VISTO/N° 291/MVSC/PPLC/2025; Parecer n° 47/BAR/PPLC/2025; Parecer n° 41/MVSC/PPLC/2025; Parecer n° 49/SPCES/PPLC/2025.

Legislação Pertinente: Lei Federal n.º 14.133/2021 e Decreto Municipal n.º 14.730/2023.

PRECEDENTES JUDICIAIS LOCAIS

➤ PROCURADORIA DE PATRIMÔNIO, MEIO AMBIENTE E URBANISMO (PPMU)

Processo nº 0062179-66.2017.8.19.0002

SÍNTESE DO CASO: Trata-se de ação popular ajuizada pelo então vereador Ilmo. Sr. Paulo Eduardo Gomes, com o objetivo de anular os §§ 1º, 2º e 3º do art. 30 da Lei Municipal nº 3.061/2013 — na redação dada pela Lei nº 3.236/2016 —, sob a alegação de que os dispositivos permitiriam construções em Área de Preservação Permanente (APP) no Morro do Arroz, em Niterói. O autor também pleiteava a paralisação de eventuais obras no local e a responsabilização dos réus por dano ambiental. O Tribunal reconheceu que os dispositivos legais impugnados (parágrafos do art. 30 da Lei 3.061/2013) foram revogados pela Lei 3.740/2022, configurando perda de objeto da ação. Além disso, considerou indevida a tentativa de ampliação do objeto da demanda, em grau recursal, para incluir impugnação à nova Lei Municipal nº 3.905/2024 (Lei Urbanística), por violação aos limites objetivos da lide e ao princípio da congruência

DECISÃO

Apelação cível. Ação Popular. Área de Preservação Permanente do Morro do Arroz. Anulação dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 30 da Lei Municipal de Niterói nº 3.061/2013. Revogação da legislação objeto da demanda. Perda do objeto da ação. Impossibilidade de alteração dos limites objetivos da demanda. Sentença de improcedência. Recurso do autor. 1. Ação popular objetivando anular os atos legislativos que aprovaram a redação dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 30 de Lei Municipal nº 3.061/2013 (Projeto de Lei 06/2016), e a paralisação das obras que avancem na Área de Preservação Permanente do Morro do Arroz, em Niterói. 2. Revogação dos dispositivos no curso da demanda por meio da Lei 3.740 de 09/11/2022. Ausência de interesse processual. Perda do objeto quanto ao pedido de anulação dos atos legislativos que aprovaram o texto dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 30 de Lei Municipal nº 3.061/2013. 3. A pretensão desconstitutiva precede e condiciona o pleito condenatório, dessa forma, há a perda do objeto igualmente a todos os pedidos sucessivos. 4. Não cabe ao apelante



em sede recursal, diante a estabilização da demanda, ampliar o objeto de sua pretensão para impugnar agora a Lei Municipal nº 3.905/2024. 5. A nova Lei Urbanística de Niterói não guarda relação com a legislação suspensa em decisão de tutela antecipada (fls. 879). Trata-se de normas independentes e originárias de tramitações legislativas próprias. 6. Recurso conhecido e desprovido.

RELATÓRIO

Paulo Eduardo Gomes ajuizou ação popular em face da Câmara Municipal de Niterói, Município de Niterói, Mercantil Brasileira S.A., Renato Ferreira de Oliveira Cariello, Roberto Fernandes Jales, Rodrigo Neves Barreto e Rodrigo Flach Farah, visando anular os atos legislativos que aprovaram a redação dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 30 de Lei Municipal nº 3.061/2013, assim como objetiva a concessão de ordem judicial para paralização das obras de shopping center na área de terreno indicado na petição inicial, ou impedir qualquer outra obra que avance no apontado local, garantindo-se a proteção da Área de Preservação Permanente do Morro do Arroz, em Niterói. Requer ainda a condenação da empresa responsável pela obra em perdas e danos, em demonstrada a má-fé.

Aduz vícios formais no projeto de lei nº 06/2016, com a aprovação da emenda nº 04/2016, as quais geraram a redação dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 30 de Lei Municipal nº 3.061/2013. Alega que há indícios de que a emenda nº 04/2016 foi encomendada pela empresa Mercantil, com a colaboração do Prefeito Rodrigo Neves e da Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos, Transportes e Trânsito, com a finalidade de reduzir a Área de Preservação Permanente do Morro do Arroz, possibilitando que construções avancem não apenas no entorno da área protegida, mas também em seu interior.

Contestação da Câmara de Niterói (fls. 1008) aduzindo ausência de legitimidade passiva do poder legislativo de Niterói. Alega observância do regimento interno da casa legislativa quando a aprovação do projeto de lei. Sustenta que não houve qualquer licenciamento com direito a obra ou intervenção na área objeto do litígio. Por fim, requer a extinção do feito sem resolução de mérito ou que seja declarada improcedência dos pedidos face a legalidade dos atos legislativos.

Contestação do Município de Niterói (fls. 1048) alegando que não cabe ação popular contra lei em tese e ausência de ilegalidade e lesividade do ato ao patrimônio público. Aduz que eventuais vícios invocados não se mostram suficientes para sustar um projeto de lei em votação. Sustenta que não há qualquer exigência legal de número mínimo ou máximo para a participação da população interessada em audiências públicas. Por fim, requer a extinção do feito sem resolução de mérito ou que seja declarada improcedência dos pedidos.

(...)

Manifestação da Douta Procuradora de Justiça, às fls. 1700, pelo desprovimento do recurso por entender que a revogação dos dispositivos legais impugnados importa na perda superveniente do objeto da demanda por ausência de interesse de agir. Opina que a apreciação da legalidade ou ilegalidade da Lei Municipal nº 3.905/2024 extrapola os limites objetivos da presente lide, uma vez que a demanda inicial aborda causa jurídica de pedir relativa à Lei Municipal 3.061/2013, já revogada, sob pena de ferimento do devido processo legal e das garantias do contraditório e da ampla defesa.

É o relatório.

VOTO

O recurso é tempestivo e preenche os requisitos de admissibilidade.

Cinge-se a controvérsia quanto ao pleito autoral de anulação dos atos legislativos que aprovaram a redação dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 30 de Lei Municipal nº 3.061/2013, oriundos de aprovação da emenda nº 04/2016 no projeto de lei 06/2016, assim como a concessão de ordem judicial para impedir que qualquer obra avance na proteção da Área de Preservação Permanente do Morro do Arroz, em Niterói, paralisando especialmente obras de um shopping center indicado na petição inicial. Requer ainda a condenação da empresa ré em perdas e danos, em demonstrada a má-fé.

O caso em tela tem como seu objeto principal o pedido desconstitutivo de anulação dos atos legislativos que geraram a redação, à época do ajuizamento da ação, dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 30 de Lei Municipal nº 3.061/2013, que permitiam a redução dos limites da Área de Preservação Permanente (APP) do Morro do Arroz, em Niterói.

Entretanto, os dispositivos impugnados foram posteriormente revogados no curso da presente demanda por meio da Lei nº 3.740 de 09/11/2022, sendo assim, diante da ausência do interesse processual, forçoso reconhecer a perda do objeto quanto ao pedido de anulação dos atos legislativos que aprovaram o texto dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 30 de Lei Municipal nº 3.061/2013.

Importante destacar que o pedido desconstitutivo precede e condiciona o pedido condenatório, dessa forma, há a perda do objeto igualmente quanto a todos os pedidos sucessivos requeridos na inicial. Considerando a extirpação do mundo jurídico da legislação que geraria ameaça ao meio ambiente. Com a perda o interesse de agir, não é cabível a permanência do pedido condenatório decorrente, qual seja a proibição de construções ou redução na área a ser protegida e a condenação em perdas e danos no caso de má-fé.

Observe o entendimento deste Tribunal de Justiça:

"Direito Constitucional e Administrativo. Ação popular visando a suspensão da validade do Decreto nº 46.973 de 16 de março de 2020, Decreto nº 46.980 de 19 de março de 2020 e Decreto nº 47.027 de 14 de abril de 2020, até o julgamento final da ação, determinando que o Estado do Rio de Janeiro determine a reabertura dos comércios e empresas, mesmo que de forma gradativa, bem como se abstenha, por



qualquer meio, de restringir, limitar ou proibir a locomoção, circulação ou transporte de qualquer pessoa e veículos em todo o território, sob pena de multa diária, nos moldes do art. 11 da lei nº 7347/1985, em valor não inferior ao de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), levando-se em consideração a relevância dos interesses afetados, bem como a capacidade financeira do Réu. Sentença que julgou extinto o feito, sem resolução do mérito, na forma do artigo 330, I, c/c artigo 485, I, e VI, do CPC. Impossibilidade de utilização da Ação Popular como meio de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes: STJ - REsp: 1870470 RJ 2014/0033338-2, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 22/09/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/10/2020; TJ-RJ - APL: 00391063620158190002, Relator: Des(a). CARLOS AZEREDO DE ARAÚJO, Data de Julgamento: 14/10/2021, NONA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/10/2021; TJ-RJ - REMESSA NECESSÁRIA: 00183792820188190042, Relator: Des(a). LUIZ FERNANDO DE ANDRADE PINTO, Data de Julgamento: 06/10/2021, VIGÉSIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 07/10/2021. Além do que, evidente a perda superveniente de objeto em razão da revogação dos atos normativos atacados. Manutenção do "decisum" em sede de remessa necessária. " (0078967-56.2020.8.19.0001 - REMESSA NECESSÁRIA Des(a). NAGIB SLAIBI FILHO - Julgamento: 27/01/2022 - SEXTA CÂMARA CÍVEL).

Ademais, **não cabe ao apelante em sede recursal, diante a estabilização da demanda, ampliar o objeto de sua pretensão para impugnar agora a Lei Municipal nº 3.905/2024. O objeto da demanda foi delimitado na petição inicial, dizendo respeito apenas aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 30 da Lei Municipal nº 3.061/13.** A lide foi estabilizada nesses termos, conforme o art. 329, I do CPC. Além disso, **no curso da demanda, o requerimento de eventual emenda à inicial deveria contar a concordância dos réus, como prevê o inciso II do art. 329, CPC, situação que não ocorreu.**

A essa altura não poderia o apelante alterar os limites objetivos da demanda para abarcar novo diploma legal, sob pena de violação ao princípio da congruência, bem como pela possibilidade de se conferir uma indevida eterna tutela quanto à validade de qualquer ato administrativo com base no conteúdo das normas combatidas.

Caso o apelante pretenda permanecer com seu pleito de proteção do APP Morro do Arroz, este deverá ser veiculado por meio de ação própria.

Assim se posicionada este Tribunal de Justiça:

"Apelação cível. Ação de cobrança relativa a distrato entre promitente comprador de imóvel e imobiliária realizado antes da ação judicial, cujo valor restou impago pela ré. Sentença de procedência. Recurso do réu que inova em sede de recurso, trazendo matérias que não integraram a lide em 1º grau. Violação dos limites objetivos do julgado. Inteligência dos arts. 329, 336 e 1014 CPC. Precedente na 4ª CDP. Se o réu se compromete em sede de distrato, a devolver ao autor o valor integral pago para aquisição de imóvel, e se ademais, não requer



qualquer retenção em sede de contestação, não pode inovar trazendo pedidos no recurso que, ademais só caberiam em sede de reconvenção. Juros de mora, a contar da citação, na forma do art. 405 do CC. Manutenção da sentença. Desprovimento do recurso. Honorários majorados na forma do art. 85 § 11 CPC/2015.". (0025409-98.2018.8.19.0209 – APELAÇÃO - Des(a). CRISTINA TEREZA GAULIA - Julgamento: 10/09/2024 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 5ª CÂMARA CÍVEL).

Cumpre ressaltar que **a nova Lei Urbanística de Niterói não guarda relação com a legislação suspensa em decisão de tutela antecipada (fls. 879)**, pelo contrário, apenas a revoga. São normas independentes e originárias de tramitações legislativas próprias. Assim, descabidas as alegações autorais de descumprimento da decisão apta a gerar a imposição de multa, pena de improbidade administrativa ou ato atentatório à dignidade da justiça.

Pelo exposto, conheço e nego provimento ao recurso.

➤ PROCURADORIA DE PATRIMÔNIO, MEIO AMBIENTE E URBANISMO (PPMU) - SEGUNDO

Processo nº 0008133-05.2013.4.02.5102

SÍNTESE DO CASO: Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em face do Município de Niterói e Emusa (atual ION), para fins de condenar as réis em obrigação de fazer consistente em remover caixas de passagem e pedras lançadas sobre área de preservação ambiental, bem como recompor ambientalmente a restinga situada à frente da prainha de Itacoatiara.

O juízo de 1º grau concedeu a tutela provisória requerida pelo MPF, de modo a obrigar o Município a se abster de efetuar, sem prévia autorização judicial, nova intervenção e a pagar multa equivalente a 10% sobre o valor da causa, para as intervenções já realizadas.

E, por meio do Agravo de Instrumento nº 5015528-54.2024.4.02.0000, cuja decisão se transcreve abaixo, afastou-se a multa imposta.

DECISÃO

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROJETO DE ESCOAMENTO, COM RECONSTITUIÇÃO E PROLOGAMENTO DA CANALETA DE DRENAGEM E DIRECIONAMENTO DAS ÁGUAS PARA UM DISSIPADOR HIDRÁULICO NA PRAINHA DE ITACOATIARA. DETERMINAÇÃO DE NOVAS INTERVENÇÕES E MULTA POR INTERVENÇÃO JÁ REALIZADA. NÃO CABIMENTO DA MULTA. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO.

4. A perícia realizada no local constatou que as intervenções geraram melhorias no local. Nesse contexto, ainda que o perito tenha informado a necessidade de outras melhorias, não se mostra cabível a imposição de penalidade em desfavor do Município, tendo em vista que não havia impedimento de intervenções por decisão judicial, não tendo sido constatada qualquer lesão ao ambiente. A manutenção da sanção serviria apenas para onerar a coletividade, não apresentando qualquer eficácia ou utilidade prática.

7. Agravo de instrumento parcialmente provido, apenas para afastar a multa imposta em desfavor do ente municipal.



RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de atribuição de efeito suspensivo, interposto pelo Município de Niterói contra decisão (evento 645, DESPADEC1) proferida pela M.M. Juíza Federal da 4ª Vara Federal de Niterói, Drª FERNANDA RIBEIRO PINTO, com o seguinte teor:

"[...] Defiro o pedido do MPF, determinando ao MUNICÍPIO DE NITERÓI que se abstenha de efetuar nova intervenção, sem prévia autorização judicial, até a prolação da sentença definitiva. Aplico multa de 10% sobre o valor da causa, pelas intervenções já efetuadas, nos termos do art. 77, VI, §§ 2º e 3º do CPC/15. Deverá o MUNICÍPIO DE NITERÓI, no prazo de 15 (quinze) dias, esclarecer minuciosamente todas as intervenções realizadas no sistema de dissipação existente sobre a restinga e areia da Prainha de Itacoatiara, inclusive, a origem dos efluentes revelados nas imagens do evento 605, conforme requerido pelo MPF".

Em suas razões recursais, o Município de Niterói sustentou, em síntese, o não cabimento das determinações e da multa imposta, tendo em vista que não havia prévia decisão judicial acerca da impossibilidade de realização de intervenções na área objeto do processo de origem; que as intervenções realizadas geraram melhorias ao ambiente; e que a decisão agravada contraria a separação dos poderes, impedindo a atuação do Executivo, mesmo em casos em que constatada a necessidade de intervenção em área pública.

É o relatório. Passo a decidir.

VOTO

Os fatos que deram ensejo ao ajuizamento da Ação Civil Pública de origem foram apurados no curso de processo administrativo instaurado pelo Ministério Público Federal em 05.12.2006 após representação recebida através de correio eletrônico dando conta de possíveis danos ambientais decorrentes de obras de ampliação da rede de drenagem da Rua das Orquídeas, na praia de Itacoatiara, realizada pelo Município de Niterói em parceria com a Sociedade de Amigos e Moradores de Itacoatiara- SOAMI e a EMUSA - Empresa Municipal de Moradia Urbanização e Saneamento.

Insurgiu-se o Ministério Público Federal (evento 626, PET1) contra obra promovida pelo Município para a implantação de um novo projeto de escoamento, com reconstituição e prolongamento da canaleta de drenagem e direcionamento das águas para um dissipador hidráulico na praia de Itacoatiara. Acolhendo a pretensão o Parquet, o Juízo a quo proferiu a decisão agravada, acima transcrita.

Pois bem. Em uma análise preliminar do feito, constata-se a necessidade de atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

Como salientado nas razões recursais, não há nos autos de origem qualquer determinação judicial que impeça a realização de intervenções e obras públicas pelo Município de Niterói na praia de Itacoatiara, o que, em princípio, justifica a suspensão da multa imposta em desfavor da municipalidade até o julgamento definitivo deste recurso.

Destaca-se, por outro lado que eventuais danos ambientais que foram causados no local poderão ser constatados em perícia, através de documentos e vistoria, sejam anteriores ou posteriores à propositura da ACP.

Todavia, a perícia realizada no local constatou que as intervenções geraram melhorias no local. Observe-se o teor da manifestação do perito do Juízo (evento 657, LAUDO2):

"b) Realize nova visita de campo e atualize o laudo pericial diante das inovações fáticas perpetradas pela EMUSA na área sub judice. A inspeção de campo foi realizada no dia 04 de outubro de 2024, um dia chuvoso após um longo período de estiagem. Verificou-se um ponto de alagamento na Rua das Hortências nas proximidades da base de Polícia Militar conforme demonstra a Figura 1. Não foram constatados pontos de alagamentos na confluência da Rua das Orquídeas com a Avenida Beira Mar (vide Figura 2) e nem na Avenida Beira Mar na altura do acesso à Praia (vide Figura 3). **As condições de escoamento das águas pluviais nesta região melhoraram bastante com a implantação do novo sistema de escoamento das águas pluviais.** O sistema, visto na Figura 4, conecta as águas pluviais coletadas à faixa de areia da Praia por intermédio de uma tubulação enterrada de concreto que por sua vez descharge em uma escada dissipadora de concreto que conduz a descarga pluvial a uma bacia de concreto. A bacia atua na contenção da descarga e propicia que a mesma seja desviada na faixa de areia da Praia sem causar alterações significativas em sua paisagem conforme mostra a Figura 5.

No entanto, foi constatada a presença de blocos de rocha, entulho, solo e vegetação na bacia de concreto como pode ser visto na Figura 6. A presença destes materiais denota a necessidade de uma manutenção periódica no sistema recém implantado".

Quanto à intervenção do Judiciário para garantia de melhorias no ambiente, o tema deve ser objeto da decisão exauriente. Por certo, a prudência e a transparência do gestor público o levará a manifestar no processo de origem as intenções de intervenção no local, em atenção à cooperação que deve existir entre as partes no processo. Porém, ao menos em sede de cognição sumária, não se deve impedir a atuação do Executivo na implementação de suas



políticas públicas sem a devida motivação, sendo certo que eventuais abusos poderão ser coibidos no curso da Ação Civil Pública, caso constatada risco ou efetivo prejuízo ao ambiente.

Considerando o exposto, **defiro o pedido suspensivo ao recurso**, sobrestando a produção de efeitos da decisão agravada até julgamento definitivo deste recurso.

Retifique-se a autuação, para que conste como agravante o Município de Niterói.

Intime-se a parte agravada para apresentar resposta no prazo de 15 (quinze) dias (art. 1.019, II, CPC/15).

Acaso interposto Agravo Interno contra a presente decisão, intime-se a parte agravada para apresentação de contrarrazões, nos termos do art. 1.021, §2º, do NCPC/2015.

Certificado o resultado da(s) intimação(ões), com ou sem contrarrazões, colha-se a manifestação do Ministério Público Federal (art. 1.019, III, CPC/15).

Após, retornem conclusos os autos.

➤ PROCURADORIA DE PATRIMÔNIO, MEIO AMBIENTE E URBANISMO (PPMU) - TERCEIRO

Apelação Cível nº 0053720-70.2020.8.19.0002

SÍNTESE DO CASO: Trata-se de ação de indenização por desapropriação indireta, movida em face do Município de Niterói. Os autores afirmam haver adquirido, por herança, oito lotes de terreno integrantes do loteamento denominado “Bairro Piratininga”, localizados no perímetro da praia do Sossego, que sofreram restrições administrativas de uso, gozo e destinação, em razão da criação do programa “Niterói Mais Verde” (Parque Municipal de Niterói – PARNIT e Sistema Municipal de Áreas de Proteção Ambiental – SIMAPA), resultando na perda de valor econômico aos proprietários, equiparando-se ao aposseamento administrativo, sem prévia indenização. Concluem pela condenação do réu ao pagamento de indenização correspondente “ao justo valor da propriedade”, a ser aferido por meio de perícia, acrescido de correção monetária, juros de mora e juros compensatórios.

No entanto, graças à apelação da PPMU, definiu-se que a pretensão indenizatória dos autores, decorrente das limitações administrativas impostas pelo Decreto Municipal nº 11.744/2014, está sujeita ao prazo prescricional quinquenal previsto no artigo 10, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3.365/1941. Ressaltou-se, ainda, que não se trata de hipótese de desapropriação indireta, pois não houve nos autos a comprovação de esbulho ou aposseamento efetivo dos imóveis pelo Poder Público.

DECISÃO

Apelação cível. Ação de indenização. Criação do Parque Natural Municipal de Niterói – PARNIT. Autores que alegam a perda de valor econômico dos lotes de sua propriedade, abrangidos pela área do citado Parque Natural Municipal. Sentença de procedência do pedido. Insurgência do réu.

Aplicação do prazo decenal, considerado na sentença, que refere às hipóteses de desapropriação indireta, que pressuporia o efetivo desapossamento, pelo Ente Federativo Municipal, o que, neste caso, não se verificou.

Limitações administrativas que autorizam a respectiva indenização, cuja pretensão, inobstante, está sujeita ao exercício no prazo prescricional quinquenal, previsto no artigo 10, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, pena de ineficácia.

Inobservância, pelos autores, do prazo legal.

Caracterização da prescrição.

Recurso a que se dá provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de ação de indenização por desapropriação indireta, movida por Carolina Ramos da Cruz Nunes Esberard e José Luiz do Prado Esberard em face do Município de Niterói.

Afirmam os autores haver adquirido, por herança, oito lotes de terreno integrantes do loteamento denominado "Bairro Piratininga", localizados no perímetro da praia do Sossego, que sofreram restrições administrativas de uso, gozo e destinação, em razão da criação do programa "Niterói Mais Verde" (Parque Municipal de Niterói – PARNIT e Sistema Municipal de Áreas de Proteção Ambiental – SIMAPA), resultando na perda de valor econômico aos proprietários, equiparando-se ao aposseamento administrativo, sem prévia indenização. Conclui pela condenação do réu ao pagamento de indenização correspondente "ao justo valor da propriedade", a ser aferido por meio de perícia, acrescido de correção monetária, juros de mora e juros compensatórios.

Contestação no index. 58, suscitando a prescrição da pretensão, visto que as restrições administrativas foram impostas por meio do Decreto Municipal nº 11.744/2014, de criação do PARNIT, não se tratando de desapropriação indireta, pois não houve aposseamento, mas limitação administrativa decorrente de ato normativo. Por eventualidade, alega que, para a definição do valor da indenização, deve considerar-se a preexistência de limitações administrativas, desde 2003, influindo sobre o valor de mercado dos imóveis, implicando redução substancial pretérita, não se justificando a integralidade, ante a prescrição parcial.

Réplica no index. 122. Instados a especificar provas (index. 133), manifestaram-se as partes nos index. 142 (réu) e 165 (autores): aquele, pela inexistência de provas a produzir; estes, pela produção de prova pericial, para a aferição do justo valor dos imóveis.

No index. 171 a Promotoria de Justiça informa inexistir interesse a justificar a intervenção nos autos.

Decisão no index. 228, fixando os pontos controvertidos e indeferindo a produção de prova pericial.

Despacho no index. 246 determinando a remessa dos autos ao Grupo de Sentença.

Sentença no index. 249 com julgamento de procedência do pedido, "para condenar o Município a pagar aos autores a quantia a ser especificada em laudo pericial a ser realizado em sede de liquidação de sentença, atualizado monetariamente desde a data de elaboração da peça e com juros de mora na fração de 6%, a fluírem a partir do 1º dia do exercício em que a dívida deveria ter sido quitada".

Apelação do réu no index. 271, reiterando a prejudicial de mérito de prescrição, asseverando que este caso não se enquadra ao Tema nº 1019 do STJ, pois se trata de limitações administrativas decorrentes de ato normativo, aplicando-se o prazo prescricional quinquenal, conforme precedentes jurisprudenciais daquele Tribunal Superior. Sucessivamente, pleiteia, o apelante, o reconhecimento de que o valor de indenização deve ser mitigado, considerando-se o anterior esvaziamento econômico da propriedade, decorrente de atos normativos editados



desde 2003. Aduz ter havido irregularidade na constituição dos lotes nº 32, nº 33 e nº 34 da quadra 302-A, em relação aos quais não cabe a pretendida indenização.

Contrarrazões no index. 307, em prestígio à sentença.

No index. 333 a Procuradoria de Justiça informa inexistir interesse a justificar a intervenção nos autos.

É o relatório.

VOTO

Conheço da apelação, por atendidos os pressupostos legais de admissibilidade recursal.

Insurge-se o Município de Niterói, contra a sentença de procedência do pedido, proferida nos autos da ação de indenização por desapropriação indireta, movida em seu desfavor por Carolina Ramos da Cruz Nunes Esberard e José Luiz do Prado Esberard, em que foi condenado "a pagar aos autores a quantia a ser especificada em laudo pericial a ser realizado em sede de liquidação de sentença, atualizado monetariamente desde a data de elaboração da peça e com juros de mora na fração de 6%, a fluírem a partir do 1º dia do exercício em que a dívida deveria ter sido quitada", com referência aos lotes de propriedade dos autores (lotes de terreno de nº 04, 05, da Quadra 302-B; nº 07, 18, 19, 32, 33 e 34, da Quadra 302-A, do loteamento denominado "Bairro Piratininga").

Concluiu o Juízo a quo, ao rejeitar a prejudicial de mérito de prescrição, suscitada pelo réu, que o questão posta nos autos se enquadra ao Tema Repetitivo nº 1019 do STJ, em que foi fixada tese jurídica no sentido de que o prazo aplicável é o decenal, previsto no artigo 1238, parágrafo único, do Código Civil.

Por sua vez, o apelante assevera que a questão posta nestes autos não se amolda ao objeto de análise, pelo Tribunal Superior, no julgamento do supracitado Tema Repetitivo, que referia às hipóteses em que o Poder Público tenha se apossado do imóvel e realizado obras no local, ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, caracterizando-se a prescrição para o exercício da pretensão indenizatória, em razão da aplicação do prazo prescricional quinquenal, previsto no artigo 10, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

Analizando-se os autos, verifica-se que tem razão o apelante.

Neste caso, a causa de pedir veiculada na inicial refere, de forma específica, a restrições impostas aos autores – proprietários dos lotes indicados na inicial, em decorrência da criação do Parque Municipal de Niterói – PARNIT, esvaziando, no dizer dos requerentes, o valor econômico daqueles imóveis.

Não há, na inicial, referência à prática de esbulho, pelo exercício da posse de fato – posse direta – do réu sobre os bens de propriedade dos autores; a rigor, apenas em contrarrazões de apelação os apelados alegam a realização de obras no local (index. 307, fls. 311 e 312), mas não o comprovam, referindo a publicações que informam "intervenções para a infraestrutura turística"

na Praia do Sossego (index. 195), com a construção de escada de pedra de acesso à praia, com guarda corpo e áreas de descanso, mirantes acessíveis a cadeirantes e sistemas de infraestrutura verde, como formas de manejo de águas pluviais, sem, contudo, correlacionar, de forma específica, tais intervenções aos lotes de sua propriedade.

Mesmo o documento do index. 150, indica a inocorrência de desapossamento, ao informar, quanto à reutilização e aproveitamento de eucaliptos caídos em razão de fenômeno natural no interior do PARNIT, e, mesmo, à remoção daquele material, o condicionamento à autorização dos proprietários, ao fundamento de que os frutos lhes pertencem, conforme o artigo 1214 do Código Civil.

A limitação administrativa, no contexto destes autos, advém de ato normativo, neste caso, o Decreto Municipal nº 11.744/2014, por meio do qual foi criado o PARNIT, abrangendo a Praia do Sossego (Setor Costeiro/Lagunar), e os lotes dos autores.

Neste ponto, relevante considerar que se tornou incontroverso nos autos, por não impugnado pelos autores, que os respectivos imóveis estavam incluídos na delimitação originalmente definida naquele Decreto Municipal nº 11.744/2014, sendo certo que a superveniência da Lei Municipal nº 3.543/2020, alterando – reduzindo – os limites do PARNIT, não modificou a situação dos lotes dos ora apelados, como indica o documento que instrui a contestação (index. 107, fls. 112 e 113).

Não há que se falar, como querem os autores, em “supressão” do Decreto Municipal nº 11.744/2014 pela Lei Municipal posterior (Lei Municipal nº 3.543/2020), quando não há incompatibilidade entre os referidos atos normativos.

Portanto, verifica-se que a lide posta nestes autos, apresenta distinção quanto à questão que foi objeto de análise pelo STJ, no Tema Repetitivo nº 10191, não se apresentando adequada a aplicação, a este caso – em que não se trata, efetivamente, de desapropriação indireta, mas de limitação administrativa ao direito dos autores, decorrente de Ato Normativo – da tese jurídica firmada pelo Tribunal Superior naquele julgamento.

Na lição da doutrina:

“O Superior Tribunal de Justiça vem consagrando jurisprudência em que são fixados determinados requisitos para que se reconheça a ocorrência de desapropriação indireta. Em acórdão¹² que vem sendo frequentemente invocado, o Ministro Relator Teori Albino Zavascki começa por afirmar que “a chamada desapropriação indireta é construção pretoriana criada para dirimir conflitos concretos entre o direito de propriedade e o princípio da função social das propriedades, nas hipóteses em que a Administração ocupa propriedade privada, sem observância de prévio processo de desapropriação, para implantar obra ou serviço público”. E acrescenta que, “para que se tenha por caracterizada situação que imponha ao particular a substituição da prestação específica (restituir a coisa vindicada) por prestação alternativa (indenizá-la em dinheiro), com a consequente



transferência compulsória do domínio ao Estado, é preciso que se verifiquem, cumulativamente, as seguintes circunstâncias: (a) o aposseamento do bem pelo Estado, sem prévia observância do devido processo de desapropriação; (b) a afetação do bem, isto é, sua destinação à utilização pública; (c) a impossibilidade material da outorga da tutela específica ao proprietário, isto é, a irreversibilidade da situação fática resultante do indevido aposseamento e da afetação". Depois ainda acrescenta que "não se pode, salvo em caso de fato consumado e irreversível, compelir o Estado a efetivar a desapropriação, se ele não a quer, pois se trata de ato informado pelos princípios da conveniência e da oportunidade". (Direito Administrativo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Editora Forense. 30ª edição. 2017)

Neste caso, o prazo prescricional aplicável é de cinco anos, conforme a regra do artigo 10, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3.365/19412 , contado a partir da publicação do Decreto Municipal nº 11.744/2014, em 24/10/2014, por consistir no ato de criação do PARNIT, a partir do qual foram estabelecidas as restrições que os autores reputam como causa de perda do valor econômico de seus imóveis, com a vedação a "licenciamento de construção, edificação, acréscimo ou modificação de uso em edificação, parcelamento ou loteamento do solo e abertura de logradouro" (artigo 7º), o que resulta na constatação da perda da eficácia da pretensão indenizatória, apenas exercida pelos autores em 01/12/2020, com o ajuizamento desta ação.

Não se verifica, neste caso, qualquer causa de interrupção ou suspensão da fluência do prazo prescricional, pelo que, advindo o alegado dano, da vigência daquele Ato Normativo Municipal, desde então estava franqueada aos lesados a via indenizatória, cuja inércia, esgotado o prazo aplicável, resulta, reitere-se, na ineficácia da pretensão exercida a destempo.

Não se acolhe o argumento dos autores, no sentido de que o artigo 8º do supracitado Decreto Municipal nº 11.744/2014 resultaria em postergar o início do prazo a 730 dias após a publicação do referido decreto, uma vez que tal dispositivo normativo não estabeleceu condição à criação do PARNIT, e, portanto, às limitações desde então impostas; também não se configura como "ato inequívoco que importe em reconhecimento do direito pelo devedor", sendo certo que a indenização pleiteada nestes autos não se atém ao "direito de construir", referido no supracitado artigo 8.

Pertinente citar a jurisprudência do STJ:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CRIAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE PARQUE ESTADUAL. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA DE MÁCULA NO ACÓRDÃO QUE APRECIOU OS ACLARATÓRIOS NA ORIGEM. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL COMPLETA E FUNDAMENTADA. HIPÓTESE EM QUE NÃO HOUVE O EFETIVO DESAPOSSAMENTO. CARACTERIZAÇÃO DE MERA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. PRETENDIDA REFORMA QUE DEMANDA A ANÁLISE DE FATOS E PROVAS. PROVIDÊNCIA

INVIÁVEL EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. NECESSIDADE AINDA DE REINTERPRETAÇÃO DAS NORMAS ESTADUAIS QUE CRIARAM A AMPLIARAM O REFERIDO PARQUE ESTADUAL. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO. AGRAVO INTERNO DA EMPRESA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Inexiste nulidade no acórdão local quando este aprecia, de maneira fundamentada, todas as questões a ele submetidas em sede de apelação, não sendo, portanto causa de nulidade o inconformismo da parte em relação ao resultado obtido.

2. Acórdão que se encontra em harmonia com o entendimento deste STJ em relação à necessidade de ocorrência do efetivo desapossamento para a caracterização de desapropriação indireta (AgRg nos EDcl no REsp 1.417.632/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/02/2014, DJe 11/02/2014 e AgRg no REsp 1.361.025/MG (Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/04/2013, DJe 29/04/2013), bem como de que o prazo prescricional nas hipóteses de limitação administrativa é quinquenal (AgInt no AREsp 656.568/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/10/2020, DJe 08/10/2020 e REsp 1.761.178/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2019, DJe 11/09/2020).

3. Agravo Interno da empresa a que se nega provimento." (AgInt no AREsp n. 1.241.919/RS, relator Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF-5ª REGIÃO), Primeira Turma, julgado em 17/5/2021, DJe de 20/5/2021.)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. HIPÓTESE DE LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA, E NÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRAZO PRESCRICIONAL.

1. O Tribunal de origem assentou: "A hipótese não é de desapropriação indireta ou aposseamento administrativo, mas de menosvalia por decorrência do imóvel das autoras haver-se tornado área de proteção permanente, com o lago da barragem, sem que o empreendedor tenha cuidado de desapropriar, segundo a imposição legal invocada. Não se aplica, portanto, a prescrição vintenária, que a jurisprudência mandava observar nos casos de aposseamento administrativo, segundo a prescrição aquisitiva da usucapião extraordinária do Código Civil de 1916. No caso, como considerou a sentença, com respaldo nos precedentes que citou do Superior Tribunal de Justiça, a hipótese se submete ao regramento específico do artigo 10, parágrafo único, do Decreto-lei 3365/1941: Extingue-se em 5 (cinco) anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público. Proposta a ação mais de cinco anos depois da alegada violação a direito, cumpre manter o reconhecimento da prescrição, por estes e pelos seus próprios fundamentos."



2. A hipótese é de limitação administrativa ambiental, e não de desapropriação indireta ambiental. Tampouco se pode, em tais casos, querer aproveitar-se da regra da imprescritibilidade do dano ambiental, pois não é disso que cuida a demanda. O arresto recorrido coaduna-se com a orientação do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual: a) as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não configuram desapropriação indireta, a qual só ocorre quando existe efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público; b) o prazo prescricional para exercer a pretensão de ser indenizado por limitações administrativas é quinquenal, nos termos do art. 10 do Decreto-Lei 3.365/1941, disposição de regência específica da matéria. A propósito: REsp 1.345.908/MG, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 26/2/2018; e AgRg no REsp 1.511.917/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 16/8/2017.

3. Recurso Especial não provido.” (REsp n. 1.761.178/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2019, DJe de 11/9/2020.)

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DO EFETIVO APOSSAMENTO E DA IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. AÇÃO DE DIREITO PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

1. A criação de áreas especiais de proteção ambiental - salvo quando tratar-se de algumas unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em que a lei impõe que o domínio seja público - configura limitação administrativa, que se distingue da desapropriação. Nesta, há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante com integral indenização; naquela, há apenas restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização.

2. Se a restrição ao uso da propriedade esvaziar o seu valor econômico, deixará de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade, e, neste caso, o Poder Público ficará obrigado a indenizar a restrição que aniquilou o direito dominial e supriu o valor econômico do bem. (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009, 35ª ed., págs. 645/646.)

3. Esta indenização, todavia, não se fundará na existência de desapropriação indireta, pois, para que esta ocorra é necessário que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta.

4. Assim, ainda que ocorrido danos aos agravados, em face de eventual esvaziamento econômico de propriedade, tais devem ser indenizados pelo Estado, por meio de ação de direito pessoal fundada na responsabilidade aquiliana, cujo prazo prescricional é de 5 anos, nos termos do art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41.

5. No caso dos autos, como bem esclarece a sentença, mantida pelo acórdão, o ato administrativo municipal ocorreu em março de 1993, e a demanda só foi proposta em 18.5.2007, depois de esgotado, portanto, o lapso prescricional.

Agravo regimental improvido." (AgRg no AREsp n. 155.302/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 13/11/2012, DJe de 20/11/2012.)

Colhe-se na jurisprudência do TJRJ:

0000781-27.2011.8.19.0068 – APelação Des(a). MARCIO QUINTES GONCALVES - Julgamento: 07/05/2025 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL) “APelação Cível. DIREITO AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) PELO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS NO ENTORNO DA LAGOA DE IRIRY. LEI MUNICIPAL Nº. 730/03. IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÕES À PROPRIEDADE PRIVADA. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. ART. 225, §1º, III, DA CRFB/88. APELANTES QUE COMPROVARAM A TITULARIDADE DE DOIS LOTES ABRANGIDOS PELA APA MUNICIPAL. LOTEAMENTO APROVADO ANTES DO ADVENTO DO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965. LOTES COBERTOS POR VEGETAÇÃO NATIVA QUE JÁ ERA OBJETO DE PROTEÇÃO PERMANENTE NOS TERMOS DEFINIDOS POR LEI FEDERAL (ART. 2º, B, DA LEI Nº. 4.771/65 E CÓDIGO FLORESTAL, DE 1965). LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE POUCO OU QUASE NADA ACRESCENTOU ÀS LIMITAÇÕES JÁ EXISTENTES. VEDAÇÃO À CONSTRUÇÃO QUE DECORRE DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965, EXCETUADAS APENAS AS HIPÓTESES DE UTILIDADE PÚBLICA OU INTERESSE SOCIAL. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE TÃO SOMENTE ESPECIFICOU AS ATIVIDADES PERMITIDAS, CONDICIONANDO OUTRAS INVERVENÇÕES DE MAIOR IMPACTO À AUTORIZAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. LEI E DECRETO MUNICIPAIS QUE DERAM CONCRETUDE AO QUE JÁ ERA DETERMINADO EM LEI DESDE 1965 E PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DESDE 1988. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA NÃO CARACTERIZADA, PORQUANTO A MUNICIPALIDADE NÃO SE APOSSOU DO BEM. RESP Nº. 442.774. APOSSAMENTO QUE PRESSUPÕE A PRÁTICA DE ATOS MATERIAIS, O QUE NÃO OCORREU NO CASO. DECRETO MUNICIPAL QUE NÃO ACARRETOU O EFETIVO APOSSAMENTO E AFETAÇÃO DOS LOTES, A CONFIGURAR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. HIPÓTESE QUE É DE LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA À PROPRIEDADE PRIVADA, DANDO LUGAR À INDENIZAÇÃO PELO ESVAZIAMENTO DO CONTEÚDO ECONÔMICO DO BEM IMÓVEL. DIREITO QUE, ENTRETANTO, FOI FULMINADO PELA PREScriÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL QUE É DE CINCO ANOS, CONFORME ART. 1º, DO DECRETO 20.910/32. PRECEDENTE DO STJ. PRAZO

QUE SE DEVE CONTAR A PARTIR DA IMPOSIÇÃO DAS LIMITAÇÕES. PRESCRIÇÃO CONFIGURADA, QUALQUER QUE SEJA O TERMO INICIAL ADOTADO NO CASO: CÓDIGO FLORESTAL DE 1965, LEI MUNICIPAL (2003) OU DECRETO MUNICIPAL (2004), POIS QUE A AÇÃO SOMENTE FOI PROPOSTA EM 2011. SENTENÇA CORRETAMENTE LANÇADA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO."

0010707-04.2014.8.19.0011 – APELAÇÃO Des(a). EDUARDO GUSMAO ALVES DE BRITO NETO - Julgamento: 30/01/2025 - OITAVA CAMARA DE DIREITO PUBLICO “Apelação Cível. Direito Administrativo. Intervenção do Estado na propriedade. Ação indenizatória. Município de Cabo Frio. Criação do Parque Municipal Mico Leão Dourado. Proprietária de imóvel localizado em região que foi transformada, pelo Decreto Municipal n. 2.401/1997, em área de proteção permanente que pretende a condenação do réu ao pagamento de indenização em razão da desapropriação do imóvel, bem como de danos materiais e danos morais. Sentença que extingue o processo, com resolução do mérito, ao fundamento de prescrição da pretensão indenizatória. Recurso da autora. 1- Jurisprudência do STJ que se firmou no sentido de que "as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta. O que ocorre com a edição de leis ambientais que restringem o uso da propriedade é a limitação administrativa, cujos prejuízos causados devem ser indenizados por meio de ação de direito pessoal, e não de direito real, como é o caso da ação em face de desapropriação indireta" (STJ, AgRg nos EDcl no AREsp 457.837/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014). 2- Restrições ambientais de caráter geral implementadas em defesa do meio ambiente que, apesar de severas, não implicam o apossamento do terreno da autora. Hipótese que não configura desapropriação indireta, e sim limitação administrativa, que, segundo o entendimento daquela Corte Superior, estão sujeitas ao prazo prescricional quinquenal, nos termos do parágrafo único do art. 10 do Decreto-lei 3.365/41. AgRg no REsp 1511917/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/08/2017. 3- Autora que não demonstrou a interrupção do prazo prescricional nos cinco anos subsequentes à publicação do decreto que instituiu a unidade de conservação em comento, em 27 de março de 1997. Demanda ajuizada em 16 de maio de 2014. 4- Recurso ao qual se nega provimento.”

0049177-05.2012.8.19.0002 – APELAÇÃO Des(a). WILSON DO NASCIMENTO REIS - Julgamento: 09/05/2019 - DECIMA SETIMA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 26ª CÂMARA CÍVEL) “APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO À INDENIZAÇÃO AO PROPRIETÁRIO APÓS A TRANSFORMAÇÃO DA ÁREA ONDE SE SITUA O LOTE DO AUTOR EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. SENTENÇA QUE, AFASTANDO A PREScriÇÃO QUINQUENAL, JULGOU IMPROCEDENTE O PEDIDO. IRRESIGNAÇÃO DO AUTOR. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA NÃO

CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DO EFETIVO APOSSAMENTO E DA IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. AÇÃO DE DIREITO PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. Para caracterização da desapropriação indireta, o Estado deve assumir a posse efetiva de determinado bem, destinando-o à utilização pública, o que não ocorreu na hipótese dos autos, visto que a posse do autor permaneceu íntegra, mesmo após a edição do Lei Municipal apontada pelo autor (Lei 1968/02) (REsp 442.774/SP). Ademais, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não constituem desapropriação indireta. Quando há a edição de leis ambientais que restringem o uso da propriedade ocorre a limitação administrativa, cujos prejuízos causados devem ser reparados por meio de uma ação de direito pessoal, e não de direito real, como é o caso da ação em face de desapropriação indireta. Isto é, ao contrário do que pretende fazer crer a parte autora, não se trata de desapropriação indireta, mas sim, de limitação administrativa, tese, inclusive levantada pelo Município em sua contestação. Assim, o prazo prescricional a ser observado é o de cinco anos, imposto pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 20.910/32, bem como pelo artigo 10, § único, do Decreto-Lei nº 3.365/41. No caso, as limitações administrativas existentes na propriedade da parte autora ocorriam desde a Constituição Federal de 1988, contudo, apenas com a regulamentação municipal, Lei nº 1.968 de 05/04/2002, foi criada como unidade de conservação municipal, o Monumento Natural da Praia do Sossego. Nesse liame, verifica-se que a restrição administrativa ocorreu muito antes da propositura da presente ação, em 30/03/2012, ou seja, a pretensão autoral já se encontrava fulminada pela prescrição quinquenal. Recurso desprovido. Prescrição quinquenal reconhecida. Precedentes do Egrégio STJ e deste Tribunal. Fixação de honorários recursais. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL."

Custas e honorários advocatícios de sucumbência pelos autores, estes, fixados em 10% sobre o valor atribuído à causa, conforme o artigo 85, § 3º, inciso I, do Código de Processo Civil.

Rio de Janeiro

Maria Teresa Pontes Gazineu

Des. Relatora



➤ SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE (FMS)

Processo nº 0832226-43.2025.8.19.0002

SÍNTESE DO CASO: Trata-se de ação de remoção de ilícito c/c indenização por dano moral e tutela de urgência ajuizada pelo Município de Niterói e pela Fundação Municipal de Saúde, representados pela procuradora Andrea Carla Barbosa Lepsch, em face de vereador do município, por post no perfil de Instagram deste, na qual os autores alegam a atribuição, de forma falsa e descontextualizada, de envolvimento dos gestores municipais em supostos desvios milionários. O juízo deferiu a tutela de urgência, de modo a obrigar o réu a 1) remover a referida postagem de seu perfil do Instagram e em outras redes, caso houver, sob pena de multa diária, 2) abster-se de republicar ou impulsionar conteúdos substancialmente idênticos, 3) preservar a integridade dos dados da publicação original. A decisão também autoriza a expedição de ofício ao provedor de internet no caso de descumprimento injustificado, pelo réu, dos demais pontos.

RELATÓRIO

MUNICÍPIO DE NITERÓI e FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE NITERÓI propõem ação de remoção do ilícito cumulada com indenização por dano moral, com pedido de tutela de urgência, em face de ALLAN PINHO LYRA, vereador do Município. Alegam que o réu, em 10/09/2025, publicou em seu perfil do Instagram (@allanlyraoficial) conteúdo atribuindo, de forma falsa e descontextualizada, envolvimento da Administração municipal e de seus gestores em supostos —desvios milionários— na saúde local no bojo da chamada —Operação Antracito—, deflagrada pela Polícia Federal em 10/09/2025. Asseveram que o Município de Niterói não é ente investigado e que a referência à cidade, nas notícias jornalísticas, decorreu apenas do cumprimento de mandados de busca e apreensão em endereços de investigados, sem qualquer vínculo contratual entre a municipalidade e a OS Prima Qualitá Saúde. Sustentam a manifesta falsidade das afirmações, o alcance do perfil do demandado e o dano reputacional contínuo, requerendo, liminarmente, a remoção imediata da publicação, a veiculação de retratação com igual destaque e a abstenção de novas divulgações do mesmo teor, sob pena de multa diária.

É o breve relatório. Decido.

FUNDAMENTAÇÃO

A tutela de urgência, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, exige a presença concomitante da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, admitida, quando necessária à efetividade, a imposição de medidas de fazer e não fazer com cominação de astreintes (arts. 497, 536 e 537 do CPC).

No caso, a probabilidade do direito se evidencia, em cognição sumária, pela robusta verossimilhança dos fatos narrados e pelos elementos trazidos com a inicial.

Em síntese, a peça inaugural descreve que as notícias jornalísticas sobre a —Operação Antracitoll não apontam o Município de Niterói ou sua Fundação de Saúde como investigados, e que a publicação do réu, ao afirmar que a —Polícia Federal investiga desvio milionário na saúde de Niteróill e imputar corrupção a gestores municipais, distorce o conteúdo dessas reportagens, induz o público a erro e atinge a honra objetiva e a imagem institucional dos autores.

Em sede de ponderação constitucional, a liberdade de expressão, assegurada nos arts. 5o, IV e IX, e 220 da Constituição, não possui caráter absoluto e encontra limites nos direitos à honra, à imagem e à reputação (art. 5o, V e X).

A jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores afirma, com nitidez, que não se confunde crítica política — ainda que contundente — com divulgação de fatos sabidamente inverídicos ou não minimamente ancorados em substrato factual, hipótese em que se caracteriza abuso do direito de informar e de opinar, com responsabilização civil e possibilidade de tutela inibitória e de remoção do ilícito.

A pessoa jurídica, inclusive a de direito público, detém honra objetiva e é suscetível de sofrer dano moral (Súmula 227/STJ), de modo que imputações falsas com potencial de abalo à credibilidade institucional ensejam pronta reação jurisdicional.

No plano infraconstitucional, o art. 186 do Código Civil tipifica como ato ilícito a conduta de quem, por ação voluntária, ainda que exclusivamente moral, causa dano a outrem; o art. 927 impõe o dever de indenizar; e o art. 497 do CPC facilita ao juiz determinar a tutela específica para cessar a prática, a repetição ou a continuação do ilícito, ou providências que assegurem resultado prático equivalente, independentemente de prova de dano ou culpa quando se trate de tutela inibitória e de remoção do ilícito (parágrafo único).

Os elementos constantes dos autos, na presente fase perfunctoria, revelam que a mensagem publicada pelo réu extrapola os limites da crítica à gestão pública e transborda para a imputação de fato determinado (corrupção/desvio de verbas na saúde municipal) que, segundo a narrativa inicial corroborada por fontes jornalísticas invocadas, não encontra correspondência com a realidade apurada na operação policial mencionada.



A manutenção de tal conteúdo, especialmente em rede social de elevado alcance, gera difusão exponencial, reforçada por curtidas, comentários e compartilhamentos, o que agrava quotidianamente o dano reputacional e institucional e dificulta sua reparação posterior. Está, pois, caracterizado o *fumus boni iuris*.

O *periculum in mora*, de sua parte, é manifesto. A dinâmica própria do ecossistema digital confere às publicações nas redes sociais uma velocidade de propagação e uma persistência de acesso que potencializam o dano, renovado a cada visualização e compartilhamento. A permanência do conteúdo sabidamente inverídico, notadamente quando veiculado por agente político com expressivo número de seguidores, vulnera a confiança da população no serviço público de saúde, compromete a credibilidade dos autores e pode deflagrar reações sociais indesejadas, devendo ser destacado que neste momento, a publicação consta com 340 curtidas, 51 comentários, 14 repostagens e 78 encaminhamentos. O risco de ineficácia do provimento final, caso não se intervenha de imediato, é evidente.

Não procede, em juízo de deliberação, eventual objeção fundada em –censura prévia¹¹. A decisão não se dirige a obstar a manifestação futura e genérica do pensamento, mas a interromper a continuidade de um ato já consumado, qualificado como ilícito pela plausibilidade robusta dos elementos reunidos.

Igualmente não se mostra, nesta fase, óbice intransponível a invocação da inviolabilidade material parlamentar prevista no art. 29, VIII, da Constituição.

A imunidade por opiniões, palavras e votos protege manifestações vinculadas ao exercício da função legislativa e ao desempenho do mandato, não se prestando, *prima facie*, a blindar a difusão, em perfil pessoal de rede social, de imputações factuais específicas sabidamente inverídicas e ofensivas à honra objetiva de terceiros, desvinculadas de atos parlamentares formais. A questão, por sua densidade, poderá ser amplamente debatida no mérito. Por ora, não afasta a tutela urgente quando a plausibilidade do abuso e o perigo da demora se apresentam de forma contundente.

Quanto à adequação e proporcionalidade das medidas postuladas, entendo cabível a determinação de remoção imediata do conteúdo indicado, a abstenção de nova veiculação do mesmo teor enquanto perdurar a presente decisão como instrumentos menos gravosos aptos a estancar a continuidade do ilícito e a mitigar seus efeitos, sem impedir o exercício regular da crítica e do debate público.

A cominação de multa diária mostra-se necessária e adequada para conferir efetividade ao provimento, nos termos dos arts. 536 e 537 do CPC, observada a possibilidade de revisão futura (art. 537, § 1º). Por fim, impõe-se determinar a preservação de provas digitais pertinentes (URL, ID do conteúdo, metadados), inclusive para fins de instrução e eventual responsabilização ulterior, sem prejuízo da comunicação à plataforma para fiel cumprimento da ordem judicial, se necessário, observados os parâmetros do Marco Civil da Internet.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, DEFIRO EM PARTE A TUTELA DE URGÊNCIA para:

- a) determinar que o réu ALLAN PINHO LYRA remova, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, contadas da intimação desta decisão, a publicação veiculada em seu perfil do Instagram (@allanlyraoficial), referida na inicial e identificada pelo link indicado nos autos (URL constante da exordial), bem como eventuais reproduções do mesmo conteúdo em outras plataformas sob sua gestão, tornando-o indisponível ao público, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), limitada, por ora, a R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), sem prejuízo de majoração ou outras medidas de coerção;
- b) determinar que o réu se abstenha, enquanto vigente esta decisão, de republicar, reenviar ou impulsionar conteúdos substancialmente idênticos que atribuam falsamente ao Município de Niterói/Fundação Municipal de Saúde envolvimento na —Operação Antracitoll ou imputem crimes de desvio de verbas/corrupção sem base fática idônea, sob a mesma cominação de astreintes;
- c) determinar que o réu preserve, pelo prazo da lide, a integralidade dos dados e metadados relacionados às publicações ora referidas (incluídos URLs, IDs, datas/horas de postagem, número de visualizações/compartilhamentos/comentários), depositando cópia em mídia digital nos autos em 10 (dez) dias, sob pena de extração de cópia judicial na forma da lei e de responsabilização por eventual destruição de prova;
- d) autorizar, desde já, em caso de descumprimento injustificado pelo réu, a expedição de ofício ao provedor da aplicação (Instagram/Meta), com encaminhamento da presente decisão, para cumprimento específico das alíneas —all e —bII, nos termos dos arts. 497 e 536 do CPC e da legislação aplicável.

Expeça-se mandado de intimação a ser cumprido pelo OJA de plantão, com urgência;



Cite-se e intime-se a parte ré fazendo-se constar do mandado: (a) o termo inicial do prazo de 15 dias úteis para apresentação da contestação será contado em conformidade com o artigo 231 do CPC, ou, em se tratando de Fazenda Pública, o termo inicial do prazo de 30 dias úteis para apresentação da contestação, em conformidade com o artigo 183 e 230 do CPC; (b) os requisitos da contestação, obrigatória sob pena de revelia (artigo 344), em conformidade com o artigo 336 e 337 do CPC, em especial as provas que pretende produzir especificadamente, e, no que toca aos documentos, as regras dos artigos 320 e 434 do CPC; (c) a necessidade de comprovar, em razão do pedido de gratuidade de justiça, a insuficiência de recursos para pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, na forma do que dispõe o artigo 5o, inciso LXXIV da CR c/c artigo 1o do CPC; (d) a adequação da procuração a norma do artigo 105 do CPC; (e) a regra do artigo 246, paragrafo 1o e 437 do CPC; (f) a advertência de que a faculdade prevista no art. 340 do CPC é aplicável exclusivamente aos processos físicos, tendo em vista a facilidade de acesso aos autos proporcionada pelo processo eletrônico; nesse caso, deverá a parte, em atendimento ao caput do artigo, comunicar eletronicamente a este Juízo a protocolização da contestação no foro de seu domicílio, observado o prazo da contestação, sob pena incidência dos efeitos da revelia (Enunciado n. 36 CEDES do E. TJERJ); (g) cuidando-se, a parte, de advogado em causa própria, a regra do artigo 106 do CPC.



➤ NITERÓI PREV

Processo nº 0819267-74.2024.8.19.0002

SÍNTESE DO CASO: Trata-se de ação de produção antecipada de provas julgada improcedente, proposta pela Federação dos Servidores Municipais do Rio de Janeiro (FESEP-RJ) em face do Município de Niterói e da Niterói Prev, na qual o autor busca a exibição de documentos relacionados às parcelas que compõem a base de cálculo das contribuições previdenciárias recolhidas dos servidores públicos municipais. A inicial fundamenta-se no artigo 381, inciso III, do Código de Processo Civil (CPC), com o objetivo de obter informações necessárias à possível propositura de ação judicial com vistas à repetição de valores eventualmente indevidos. O autor afirma que houve tentativa prévia administrativa frustrada, em que o Município se recusou a fornecer os documentos na forma pleiteada, conforme exigido pelo artigo 11 da Lei Federal no 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

RELATÓRIO

Trata-se de ação de produção antecipada de provas, proposta pela Federação dos Servidores Municipais do Rio de Janeiro (FESEP-RJ) em face do Município de Niterói e da Niterói Prev, na qual o autor busca a exibição de documentos relacionados às parcelas que compõem a base de cálculo das contribuições previdenciárias recolhidas dos servidores públicos municipais. A inicial fundamenta-se no artigo 381, inciso III, do Código de Processo Civil (CPC), com o objetivo de obter informações necessárias à possível propositura de ação judicial com vistas à repetição de valores eventualmente indevidos. O autor afirma que houve tentativa prévia administrativa frustrada, em que o Município se recusou a fornecer os documentos na forma pleiteada, conforme exigido pelo artigo 11 da Lei Federal no 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) [ID122867927, ID122867928, ID122867940]. Os documentos requeridos são:

1. Relatórios de Incidência Previdenciária, contendo:

- Rubricas que compõem a base de cálculo das contribuições previdenciárias.
- Informações relativas ao RPPS e ao RGPS, desde 09/2014 até o presente.

2. Folhas de Pagamento dos Servidores Públicos:

- Individualização das parcelas de ganhos e descontos; - Identificação dos servidores e respectivas matrículas.

3. Relatórios dos Servidores Estatutários, com distinção entre RPPS e RGPS.

Os requeridos, em contestação, suscitaron as seguintes preliminares: Illegitimidade ativa da autora, sob alegação da existência de sindicatos



atuantes no Município de Niterói aptos a representar os servidores locais; Falta de interesse de agir, sustentando que as informações requeridas estão disponíveis no Portal da Transparência e os documentos exigidos não existem no formato solicitado, o que exigiria a elaboração de novos relatórios. No mérito, os réus defenderam que não haveria obrigação de confeccionar documentos específicos para atender à solicitação autoral, já que eventuais dados fornecidos estariam protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), desautorizando o compartilhamento de certas informações. Além disso, destacaram que não foram indicados quaisquer indícios de irregularidade nas contribuições previdenciárias, como exige o ônus probatório do artigo 373, inciso I, do CPC.

As partes não solicitaram dilação probatória, e o Ministério Público opinou pela ausência de intervenção obrigatória no feito [ID131297483].

É O BREVE RELATÓRIO. PASSO A DECIDIR.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Das Preliminares

1.1. Illegitimidade Ativa

O réu sustenta a ilegitimidade da FESEP-RJ ao argumento de que outros sindicatos locais representariam os servidores públicos municipais.

A despeito de tal alegação não se referir à legitimidade, a questão será enfrentada no mérito.

1.2. Falta de Interesse de Agir

O réu defende que os documentos solicitados encontram-se disponíveis no Portal da Transparência e que outros são inexistentes. Todavia:

- A indisponibilidade clara de detalhamento quanto à composição da base de cálculo previdenciária foi afirmada pela autora e não refutada de forma efetiva pelo requerido.

- O Supremo Tribunal Federal e o STJ reconhecem que a negativa administrativa prévia valida o interesse processual nas ações deste gênero, sendo este o caso dos autos.

Assim, constatada a necessidade da intervenção judicial para garantir o acesso às informações, rejeito a preliminar.

2. Do Mérito

2.1. Direito à Produção Antecipada de Provas

Cuida-se de ação de produção antecipada de provas proposta por federação sindical de segundo grau, sob a pecha de substituta processual dos servidores públicos municipais de Niterói, visando à exibição massiva de relatórios e folhas de pagamento para apurar eventual incidência de contribuição previdenciária sobre rubricas de natureza indenizatória.

A controvérsia posta à apreciação, para o que ora basta, cinge-se à legitimidade ativa e eventual direito da autora para o manejo da presente demanda, pois alegou agir supletivamente em razão de suposta inexistência de sindicato representativo na base territorial e profissional respectiva.

Ocorre que, diversamente do afirmado na inicial, restou devidamente comprovado nos autos que existe, na base territorial de Niterói e para a categoria dos servidores públicos municipais, entidade sindical regularmente constituída e registrada perante o Ministério do Trabalho — circunstância que, à luz do regime constitucional da unicidade sindical e da representação por base (art. 8, II e III, da Constituição), concentra naquela entidade de primeiro grau a legitimação extraordinária ampla para a defesa judicial dos direitos e interesses, coletivos ou individuais homogêneos, dos integrantes da categoria que representa (Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Niterói (SSPMN - CNPJ: 32.530.305/0001-00) e o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Niterói (SSMN - CNPJ: 27.763.986/0001-08), na circunscrição territorial do Município de Niterói).

É certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a ampla legitimidade dos sindicatos como substitutos processuais, inclusive nas fases de liquidação e execução, dispensada a autorização nominal dos substituídos, todavia, a mesma jurisprudência não confere às federações, por si sós, legitimidade concorrente e permanente sobre categorias já cobertas por sindicatos específicos na respectiva base, admitindo-se a atuação da entidade de grau superior apenas em caráter supletivo, quando demonstrada a vacância de representação na base ou em hipóteses estatutárias e normativas muito bem delineadas.

Some-se a isso a diretriz do STF, segundo a qual, até decisão final em ação própria, o registro sindical assegura à entidade o exercício da representatividade da categoria, o que reforça a prevalência do sindicato regularmente registrado sobre a federação que pretenda substituí-lo na esfera judicial.

Nesse exato contexto, estando positivado nos autos que há sindicato constituído e atuante para a categoria dos servidores municipais de Niterói, com registro válido e pertinência temática, esvai-se o pressuposto excepcional que permitiria a atuação supletiva da federação autora.



Não há como reconhecer-lhe legitimidade extraordinária para exigir, em nome da categoria, a documentação requerida, sob pena de subversão do modelo constitucional de representação coletiva e de esvaziamento da unicidade sindical. É irrelevante, para esse efeito, que o pedido diga com a tutela do interesse de larga escala de servidores: justamente por isso, por tocar o núcleo de direitos coletivos e individuais homogêneos de uma categoria, a legitimação extraordinária é deferida, em primeiro lugar e como regra, ao sindicato de base que detém o registro e a circunscrição territorial profissional.

Tampouco socorre à federação a invocação genérica de dispositivos estatutários ou de suposta amplitude de sua finalidade institucional, uma vez que a legitimidade extraordinária não se presume contra a titularidade prioritária do sindicato específico nem pode ser construída por via de estatuto para contornar a unicidade. Em matéria de representação coletiva, prevalece o desenho constitucional que vincula representação à base e à categoria.

Nessa moldura, ausente a legitimidade ativa da federação para substituir processualmente os servidores municipais de Niterói — porque existente ente sindical de primeiro grau com representatividade sobre a categoria —, o pedido material de produção antecipada de provas não encontra amparo, impondo-se a rejeição da pretensão exibitória articulada.

A rigor técnico, a falta de legitimidade ativa conduziria à extinção do processo sem resolução do mérito (art. 485, VI, do CPC), por se tratar de condição da ação verificada sob a teoria da asserção. Entretanto, observado o contraditório já instaurado e a instrução suficiente sobre o ponto, é possível, por economia processual e para firmeza do precedente, julgar improcedente o pedido à vista da impossibilidade jurídica concreta de a autora obter, nesta via, a tutela pretendida contra os réus.

De todo modo, por qualquer ângulo que se examine a questão, a existência de sindicato representativo na base territorial e profissional, com registro válido, obsta a substituição processual pela federação e fulmina, na origem, o direito de exigir a exibição dos documentos na forma pleiteada, razão pela qual a demanda não pode prosperar.



DISPOSITIVO

Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido autorai.

Condeno a parte autora ao pagamento das despesas processuais e honorários que fixo em R\$3.000,00 (três mil reais), na forma do artigo 85, §8 do CPC.

Publique-se e intimem-se.

Com o trânsito em julgado, dê-se baixa e arquivem-se.

➤ 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, verificandose, 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. Constatase, 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 44 | P á g i n a 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 Públíco**;
 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



➤ PROCURADORIA DE PATRIMÔNIO, MEIO AMBIENTE E URBANISMO (PPMU) - QUARTO

Agravo de Instrumento nº 0083911-02.2023.8.19.0000

SÍNTESE DO CASO: Trata-se de juízo de retratação em agravo de instrumento interposto pelo Município de Niterói, por inobservância do tema 410 do STJ, para que sejam devidos honorários de sucumbência ao ente público mesmo com a concordância dos exequentes com o acolhimento da impugnação ofertada.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Município de Niterói ao qual foi negado provimento, ratificando-se, por conseguinte, a decisão de primeiro grau que, em sede de cumprimento de sentença, ante a concordância dos exequentes (agravados) com o acolhimento da impugnação ofertada pelo Município para se homologar o valor do débito por ele indicado, afastou a incidência de verba honorária.

Opostos embargos de declaração, restaram rejeitados e, interposto recurso especial, determinou a 3^a Vice-Presidência desta Corte de Justiça o retorno dos autos a esse órgão colegiado para eventual exercício do juízo de retratação por inobservância do Tema 410 do STJ.

Com o retorno dos autos e intimadas as partes, os agravados se manifestaram no id. 000119 e o agravante no id. 000122.

É o breve relatório. Decido.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, é importante destacar que o artigo 1.030, II, do Código de Processo Civil, faculta ao órgão julgador o exercício do juízo de retratação, caso verificada incorreção no julgamento nas hipóteses previstas no mesmo dispositivo.

A Terceira Vice-Presidência determinou o retorno dos autos a esta Câmara, em razão de possível desconformidade dos acórdãos recorridos com a orientação firmada, pelo E. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema n.º 410, objeto do REsp 1134186/RS, no qual restou fixada a seguinte tese:

“O acolhimento ainda que parcial da impugnação gerará o arbitramento dos honorários, que serão fixados nos termos do art. 20, § 4º, do CPC, do mesmo modo que o acolhimento parcial da exceção de pré-executividade, porquanto, nessa hipótese, há extinção também parcial da execução”.



Conquanto fixada a tese no ano de 2011, patente o prosseguimento da Corte em sua aplicação sob a égide da Lei nº 13.105/2015 e em casos relativos a cumprimento de sentença.

Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. ACOLHIMENTO DA IMPUGNAÇÃO, AINDA QUE PARCIAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DEVIDOS EM BENEFÍCIO DO EXECUTADO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. In casu, a Corte regional consignou (fls. 5.059-5.060, e-STJ):

"Quanto aos honorários sucumbenciais, o prosseguimento da execução de acordo com o valor apurado pela contadaria judicial (R\$ 631.588,49 em 04/2017) revela que os 6 (seis) substituídos exequentes sucumbiram em parcela mínima do pedido (perseguem o proveito econômico de R\$ 697.871,80 em 04/2017), quando considerada a tese ventilada na impugnação ao cumprimento de sentença apresentada pela parte executada que objetivava inviabilizar o processamento da presente execução. Dessa forma, deve ser reformado o comando decisório para que, em razão do acolhimento parcial da impugnação ao cumprimento de sentença e da sucumbência mínima dos exequentes (art. 86, parágrafo único do CPC), seja invertido o ônus sucumbencial e estabelecer condenação somente do INSS ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) da diferença entre o valor homologado na oportunidade (R\$ 631.588,49 em 04/2017) e o apresentado na impugnação (R\$ 439.040,53 em 04/2017), na forma do art. 85, §§ 2º e 3º, I do CPC, o que retribui de maneira proporcional ao trabalho despendido pelo causídico na demanda e ao tempo de tramitação do cumprimento individual de sentença (ajuizamento em ").
10/05/2017

2. Por outro lado, conforme a orientação firmada pela Corte Especial no julgamento do REsp 1.134.186/RS (Tema 410/STJ), no caso de acolhimento da impugnação do Cumprimento de Sentença, ainda que parcial, cabe arbitrar honorários advocatícios em benefício do executado

3. **Com efeito, esse entendimento, pacificado ainda na vigência do CPC/1973, vem sendo igualmente aplicado aos processos regidos pelo CPC/2015, no sentido de que "o reconhecimento do excesso de execução em sede de impugnação do cumprimento de sentença resultou na redução da quantia a ser executada, de modo que o executado faz jus à fixação de honorários advocatícios em seu favor, fixados em percentual sobre o valor decotado do inicialmente cobrado (proveito econômico), nos termos do art. 85, § 2º, do CPC.** (Aglnt no AREsp 1.724.132/SC, Rel. Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado 19/4/2021, DJe 19/4/2021)." (EDcl no Aglnt no AREsp 1.704.142/SP, Rel. Min. Luis 19/04/2021 24/05/2021 Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe de

25/8/2021). No mesmo sentido: AgInt no AREsp 25/8/2021 2.013.670/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/12/2022; AgInt nos EmbExeMS 8.404/DF, Rel. Min. Ribeiro Dantas, Terceira Seção, DJe de 15/8/2022; AgInt no REsp 1.897.903/DF, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 24/2/2022; AgInt nos EDcl no AREsp 1.949.286/DF, Rel. Min. Raul Araújo, Quarta Turma, DJe de 24/6/2022; AgInt no AREsp 1.997.055/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 13/3/2023)

4. Agravo Interno não provido. (AgInt no REsp n. 2.059.390/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/9/2023; DJe de 21/9/2023)

Pois bem.

Com efeito, há divergência entre o decidido nos acórdãos impugnados (id. 000035 e 000073) e a tese acima transcrita.

Isso porque, na hipótese, os exequentes apresentaram planilha de débito, que foi objeto de impugnação pelo executado, sob o fundamento de excesso de execução.

Na referida impugnação, o Município de Niterói apresentou o valor de crédito que entendia devido, qual seja, R\$ 135.025,94 (cento e trinta e cinco mil, vinte e cinco reais e noventa e quatro centavos), importância inferior àquela apresentada pelos autores/exequentes - R\$ 155.895,39 (cento e cinquenta e cinco mil, oitocentos e noventa e cinco reais e trinta e nove centavos), resultando em excesso no valor de R\$ 20.869,45 (vinte mil, oitocentos e sessenta e nove reais e quarenta e cinco centavos), conforme se verifica dos id. 001503, 001521, 001526, 001531, 001536, 001541, 001736 e 001738.

Sobrevindo a concordância dos exequentes com o valor apresentado (id. 001743), os cálculos foram homologados pelo Juízo a quo (id. 001746).

Assim, considerando o princípio da causalidade, segundo o qual aquele que deu casa à instauração da demanda ou de incidente processual deve arcar com as despesas deles decorrentes, resta configurada a sucumbência dos exequentes/agravados, porquanto, ante a indicação equivocada do valor exequendo, houve a necessidade de apresentação de impugnação aos cálculos apresentados.

Dessa forma, diante do julgamento do REsp 1.134.186/RS e da tese fixada no Tema nº 410 do Superior Tribunal de Justiça, é de rigor a condenação dos exequentes ao pagamento de honorários advocatícios em prol dos patronos do executado, estes fixados em 10% (dez por cento) sobre o proveito econômico obtido com a impugnação, consistente no excesso

decotado, com base no disposto no § 3º do art. 85 do Código de Processo Civil.

A corroborar:

PROCESSUAL CIVIL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. IMPUGNAÇÃO ACOLHIDA EM PARTE. PAGAMENTO DE CRÉDITO POR PRECATÓRIO. ARBITRAMENTO DE HONORÁRIOS. POSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - Consoante o entendimento do STJ, o acolhimento da impugnação ao cumprimento de sentença, ainda que de forma parcial, enseja a fixação de honorários advocatícios em favor do executado.

III - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - Agravo Interno improvido. (AgInt nos EDcl no REsp n. 2.101.641/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 10/6/2024, DJe de 13/6/2024)

TRIBUTÁRIO E PROCESSO CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. EXCESSO DE EXECUÇÃO. CABIMENTO DE HONORÁRIOS. PRINCÍPIO DE CAUSALIDADE. FIXAÇÃO SOBRE O PROVEITO ECONÔMICO OBTIDO PELO EXECUTADO.

1. Trata-se, na origem, de cumprimento de sentença em que se reconheceu o direito da contribuinte reduzir o quantum exequatur, na fase de execução lato sensu. Tendo havido o acolhimento da impugnação ao cumprimento de sentença, natural o estabelecimento de honorários sucumbenciais em favor do executado, porquanto pelo princípio da causalidade, a parte credora deve suportar o ônus sucumbenciais.



2. Considerando que a parte devedora obteve parcial êxito em sua impugnação ao cumprimento de sentença para redução do valor a ser pago ao credor, ela faz jus aos honorários sucumbenciais a serem fixados pelo Juízo da execução em percentual sobre o proveito econômico obtido, ou seja, sobre o valor decotado do inicialmente executado, nos , corroborando com o acórdão proferido pelo Tribunal de termos do art. 85, § 2º, do CPC Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (REsp n. 1.725.436/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/5/2019, DJe de 19/6/2019)

3. Agravo conhecido para se negar provimento ao Recurso Especial. (AREsp nº 2.490.462/RS, Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 27/2/2024, DJe de 1/3/2024)

AGRADO DE INSTRUMENTO. DIFERENÇAS PRETÉRITAS DECORRENTES DE REVISÃO DE PENSÃO POR MORTE. ACOLHIMENTO DA IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. EXCESSO DE EXECUÇÃO RECONHECIDO PELA EXEQUENTE IMPUGNADA, AUTORA DA AÇÃO ORIGINÁRIA. CONDENAÇÃO DA EXEQUENTE EM HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA INCIDENTES SOBRE O VALOR DO EXCESSO DE EXECUÇÃO QUE SE IMPÕE. PROVIMENTO DO RECURSO.

Ação com pedido de revisão de pensão por morte. em face do RIOPREVIDENCIA em fase de cumprimento de sentença. Condenação ao pagamento das diferenças pretéritas. Impugnação ao cumprimento de sentença. Anuência da exequente com o excesso de execução apontado pelo RIOPREVIDÊNCIA. Tema 410 do STJ, segundo o qual "o acolhimento ainda que parcial da impugnação gerará o arbitramento dos honorários, que serão fixados nos termos do art. 20, § 4º, do CPC, do mesmo modo que o acolhimento parcial da exceção de pré-executividade, porquanto, nessa hipótese, há extinção também parcial da execução". **Honorários advocatícios devidos em decorrência do acolhimento da impugnação ao cumprimento de sentença, com o reconhecimento do excesso de execução pela exequente (CPC, 85, § 1º e 90). Condenação da exequente em honorários de sucumbência de 10% (dez por cento) sobre o excesso de execução na forma da planilha de cálculos homologada pelo Juízo a quo.** Conhecimento e provimento do recurso. (0076628-25.2023.8.19.0000 – AGRADO DE INSTRUMENTO – DES. ROGERIO DE OLIVEIRA SOUZA – Julgamento: 25/07/2024 – TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO).

DISPOSITIVO

Por força de tais fundamentos, voto no sentido de **EXERCER O JUÍZO DE RETRATAÇÃO**, na forma dos artigos 927, III, e 1.030, II, ambos do Código de Processo Civil, **para dar provimento ao recurso de agravo de instrumento, diante do julgamento do REsp 1.134.186/RS e da tese fixada no Tema nº 410 do Superior Tribunal de Justiça, a fim de condenar os exequentes ao**



pagamento de honorários advocatícios em prol dos patronos do executado, estes fixados em 10% (dez por cento) sobre o proveito econômico obtido com a impugnação, consistente no excesso decotado.

Rio de Janeiro, 24 de setembro de 2025.

DES. ÁLVARO HENRIQUE TEIXEIRA DE ALMEIDA

Relator

PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS LOCAIS

➤ PROMOÇÃO N° 09/CEL/PPMU/PGM/2024

Considerando a relevância do tema e a probabilidade de sua ocorrência em outras Especializadas, encaminha-se, para conhecimento e eventuais providências, a manifestação administrativa da Procuradoria de Patrimônio, Meio Ambiente e Urbanismo (PPMU) acerca de questão repetitiva naquela unidade.

Trata-se de pedido (...) de cópia integral e demais informações que especifica das desapropriações realizadas pelo Município no período de 2013 a 2024 – documento nº 01.

Inicialmente, ratifica-se que o i. –parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso à informação, de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do artigo 5º (inciso XXXIII) da Constituição Federal, e das normas de regência desse direito. II (STF, RE 865401).

Apesar disto, com o devido respeito, o pedido do i. parlamentar do documento nº 01 é genérico por abranger todas as desapropriações do Município em um dado período – 2013 a 2024. A formulação de pedido genérico é uma hipótese legal apta a obstar o pedido de acesso à informação - art. 14, I, da Lei 3.084, de 2014.

Ainda, o pedido do documento nº 01 exige trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. A formulação de pedido desta natureza também é uma hipótese legal apta afastar o pedido de acesso à informação - art. 14, III, da Lei 3.084, de 2014.

É importante compreender que o fluxo de procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município nos processos administrativos de desapropriação é regido pelo Decreto nº 14.621/2022.



O referido ato normativo estabelece que a desapropriação é iniciada e realizada pelos órgão ou entidade requisitante do pedido de desapropriação do bem imóvel, —que deverá instruir o processo administrativo que contará necessariamente com a identificação do imóvel, sua destinação pública e justificativa adequada (art. 1º do Decreto nº 14.621/2022). Finda a desapropriação, a gestão do bem desapropriado é do órgão ou entidade requisitante da desapropriação.

Vale enfatizar que esta Procuradoria apenas atua em auxílio ao órgão ou entidade requisitante de várias formas, como na provocação do Cartório do Registro Geral de Imóveis para a obtenção de certidões, por meio da busca de acordo com o particular proprietário do bem imóvel e, na impossibilidade da celebração de acordo pela ausência de concordância dos valores por parte do expropriado, com o ajuizamento da ação de desapropriação.

Ou seja, esta Procuradoria não inicia todos os processos de desapropriação do Município, tampouco realiza a gestão dos bens imóveis ou possui a guarda dos processos administrativos de desapropriação, que estão arquivados no órgão ou entidade requisitante. Logo, ainda que pedido do i. requerente fosse adequado, os processos pleiteados pelo particular não estão na posse desta Procuradoria.

Diante do exposto, salvo melhor juízo, cabe ao i. requerente apontar especificamente o(s) imóvel(is) objeto de desapropriação que almeja obter acesso dos autos e este pedido deve ser direcionado ao órgão ou entidade que iniciou o processo de desapropriação e que possui a posse do referido processo administrativo de desapropriação. Destaca-se que estes processos contém as informações solicitadas pelo i. vereador no seu requerimento do documento nº 01: a) endereço do imóvel; b) data da desapropriação; e c) número do decreto de desapropriação.

Ao Ilmo. Procurador Geral, para ratificação.

PPMU, 09/04/2024

CARLOS EDUARDO LIMA

PROCURADOR DO MUNICÍPIO

MAT. Nº 1.242.023-3



CRONOGRAMA DO MÓDULO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AULAS	DATA	TEMA	PROFESSOR(A)
Inaugural	10.12.2024	Controle da Administração Pública.	Rafael Oliveira
Aula 1	21.01.2025	Exercício do controle interno e o papel da Procuradoria	Denize Galvão
Aula 2	29.01.2025	Controle externo pelo Poder Legislativo	Ana Clara dos Santos Lima Peixoto
Aula 3	05.02.2025	Políticas públicas, discricionariedade e representatividade	Karina Ponce Diniz
Aula 4	13.02.2025	Poder Judiciário e políticas públicas	Daian Mendes Borges da Silva
Aula 5	21.02.2025	Integridade pública e privada	Raphael Diógenes Serafim
Aula 6	14.02.2025	Compliance na Administração Pública	Guilherme Augusto Velmovitsky van Hombeeck
Avaliação	14.03.2025	Prova	Francisco Miguel Soares



CRONOGRAMA DO MÓDULO DE DIREITO FINANCEIRO

AULAS	DATA	TEMA	PROFESSOR(A)
Inaugural	21.03.2025	Os desafios do Direito Financeiro na atualidade: avanços e retrocessos.	Vanessa Siqueira
Aula 1	28.03.2025	A origem do Direito Financeiro e noções introdutórias	Denize Galvão
Aula 2	04.04.2025	Leis Orçamentárias	Ana Clara dos Santos Lima Peixoto
Aula 3	11.04.2025	Receitas e despesas	Ana Clara dos Santos Lima Peixoto
Aula 4	16.04.2025	Endividamento	Denize Galvão
Avaliação	25.04.2025	Prova	Denize Galvão



CRONOGRAMA DO MÓDULO DE DIREITO CIVIL

AULAS	DATA	TEMA	PROFESSOR(A)
Aula Magna	30.04.2025	A base de tudo: a constitucionalização do direito civil	Convidado
Aula 1	09.05.2025	O começo de tudo: personalidade jurídica e direitos da personalidade	Ana Clara dos Santos Lima Peixoto
Aula 2	16.05.2025	A razão de ser de tudo: dignidade da pessoa humana e o dano moral	Andrea Carla Barbosa
Aula 3	23.05.2025	Direito das obrigações-nóções gerais	Denize Galvão
Aula 4	30.05.2025	Teoria geral dos contratos	Leandro Telles de Oliveira
Aula 5	06.06.2025	Direitos reais	Vinicio Guimarães Salvarezza
Avaliação	13.06.2025		Andrea Carla Barbosa



CRONOGRAMA DO MÓDULO DE PROCESSO TRIBUTÁRIO

AULAS	DATA	TEMA	PROFESSOR(A)
Inaugural	27.06.2025	Processo Tributário	Guilherme Jorge de Souza Corrêa
Aula 01	04.07.2025	Execução Fiscal	Raíssa de Almeida
Aula 02	11.07.2025	Ações Tributárias Anti-Exacionais - Parte 01	Eduardo Sobral
Aula 03	18.07.2025	Ações Tributárias Anti-Exacionais - Parte 02	Raíssa de Almeida
Aula 04	25.07.2025	Ações Coletivas - Parte 03 e os Efeitos da Recuperação Judicial e da Falência no Processo Tributário	Tatiane Pereira
Avaliação	01.08.2025	Prova	Denize Galvão



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



ANEXO I - 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 incluam 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**, extrai-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



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

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

