



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, LUIZ FUX**

**PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o nº 00.676.262/0001-70, com sede no Setor Comercial Sul – Quadra 02 Bloco C nº 256, Edifício Toufic, 1º andar, CEP 70302-000 – Brasília/DF, neste ato representado, na forma do seu Estatuto Social, por sua Presidenta, **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), RG nº 3996866-5 SSP/PR, CPF sob nº 676.770.619-15, endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 232 - Anexo 4, por intermédio de advogados constituídos pelo mandato correspondente, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no §1º do artigo 102 da Constituição Federal, artigo 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e artigos 3º e 5º, § 1º, da Lei n. 9.882/99, propor

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COM PEDIDO DE LIMINAR**

em face da **LEI MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO** (Lei n. 6.949/2020) de iniciativa e sanção do **PREFEITO DO MUNICÍPIO**, votada e aprovada pela **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**, representados pela Procuradoria-Geral do Município de São Bernardo do Campo, órgão de representação processual lotado no Paço Municipal - Praça Samuel Sabatini, 50 - Centro, São Bernardo do Campo - SP, 09750-901 conforme cópia juntada anexa, pelas razões de direito a seguir expostas.

## I – DA NORMA IMPUGNADA.

1. Inicialmente, faz-se mister trazer à colação desse Egrégio Supremo Tribunal Federal que, em 17 de dezembro de 2020<sup>1</sup>, o Município de São Bernardo do Campo publicou a Lei Municipal n 6.949/2020, a qual tem como escopo, além de ampliar o objeto da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, transformá-la, hodiernamente do regime de autarquia municipal, em empresa pública, vejamos:

ORLANDO MORANDO JUNIOR, Prefeito do Município de São Bernardo do Campo, faz saber que a Câmara Municipal de São Bernardo do Campo decretou e ele promulga a seguinte lei:

Art. 1º A Lei Municipal nº 1.246, de 5 de outubro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º.

**§ 1º A Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, terá como a atividade, além do ensino superior dos cursos de ciências jurídicas e sociais e outros cursos, nos termos da legislação vigente, a realização e instalação da escola de administração pública, envolvendo as áreas da saúde, educação, defesa e recuperação de ativos do município, previdência, assistência social, meio ambiente e demais cursos de formação, voltados ao aperfeiçoamento, modernização e eficiência dos serviços públicos e dos seus respectivos servidores, na forma de ato regulamentar ou vínculo específico para tanto.**

**§ 2º A execução das atribuições envolvendo a Escola de Administração não estarão sujeitas a aprovação ou ao Regimento interno da Congregação.” (NR)**

[...]

**“Art. 3º A Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo se subordinará ao Município na forma do disposto em Regimento Interno aprovado pelo Prefeito, elaborado pela Congregação da**

---

<sup>1</sup> A Lei foi publicada com erro material, constando como data da publicação o dia 17 de outubro de 2020, quando deveria ficar designada que a Lei é de 17 de dezembro de 2020.



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

**Faculdade dentro do prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da data da promulgação desta lei, excetuada as atribuições e deliberações quanto aos recursos envolvendo a Escola de Administração Pública. Parágrafo único: O orçamento da autarquia vincular-se-á ao orçamento do Município, incluindo como receita o saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas, constantes atualmente dos balancetes e que serão obrigatoriamente apurados e destinados ao Município mensalmente.” (NR)**

Art. 2º O artigo 1º da Lei Municipal nº 1251, de 2 de outubro de 1964 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º É constituída em autarquia a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, criada pela Lei Municipal nº 1.246, de 5 de outubro de 1964, com personalidade jurídica própria, de direito público, sede e foro no Município e Comarca de São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo, com a finalidade de ministrar, como estabelecimento de ensino superior, cursos de ciências jurídicas e sociais, e outros cursos a serem eventualmente instituídos, nos termos da legislação vigente, regida pelo Regimento Interno aprovado pelo Prefeito e referendado pela Câmara nos termos do artigo 3º da referida Lei Municipal nº 1.246 de 5 de outubro de 1964, bem como a realização, instalação e execução das atividades da Escola de Administração Pública Municipal, nas áreas da saúde, educação, defesa e recuperação de créditos públicos, previdência, assistência social, meio ambiente e demais cursos de formação, voltados ao aperfeiçoamento, modernização e eficiência dos serviços públicos e dos seus respectivos servidores, na forma de ato regulamentar ou vínculo específico para tanto.” (NR)

**Art. 3º Fica autorizado o Poder Executivo a transformar a Autarquia Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em empresa pública, na forma do art. 173 §1º, da Constituição Federal.**

Art. 4º A Autarquia Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, no prazo máximo de (30) trinta dias, disponibilizará no seu Portal de Transparência a integral remuneração mensal dos seus servidores, suas qualificações, cargos, funções, horas de trabalho, bem como todos os contratos e seus respectivos valores, na forma da lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. São Bernardo do Campo, 15 de dezembro de 2020. ORLANDO MORANDO JUNIOR  
Prefeito

(grifamos)

2. Na justificativa apresentada, o Prefeito alegou que a alteração de regime jurídico aumentaria a “eficiência” da instituição, consoante se depreende dos trechos abaixo expostos do ML-70/2020:

São Bernardo do Campo, 15 de dezembro de 2020.

Senhor Presidente: [...] Na constante busca da realização de uma Gestão mais eficiente e esteio do Comando Constitucional, promove o projeto a melhoria da finalidade da Autarquia Municipal, Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. O projeto tem como sua premissa inicial, autorizar a ampliação dos cursos superiores da autarquia, Faculdade de Direito, desde que respeitada a legislação federal. Trata-se, na verdade, da intenção de conferir verdadeira possibilidade para que a entidade possa se preparar para o futuro, de forma que todos os seus nobres e relevantes predicativos possam ser ampliados para outras áreas do conhecimento. Em suma, é facultar a abertura de novas portas para o futuro, ampliando e melhorado os serviços educacionais.

[...]

O Projeto também contempla e ratifica, na forma da legislação afeta às finanças públicas, a integração do orçamento da autarquia, que naturalmente se vincula ao orçamento do Município, incluindo como receita pública do Município o saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas, constantes atualmente dos balancetes, e que deverão ser destinados ao Município. Propicia, deste modo, que a Autarquia não tenha no seu ativo financeiro, excedentes de caixa que não tenham a imediata e necessária destinação pública dos recursos, tal como deve ser com as entidades públicas. [...]

Estas são, Senhor Presidente, as razões que nos motivam a enviar o projeto de lei em tela, para o qual aguardamos o beneplácito dessa augusta Casa, solicitando que sua apreciação se opere em regime de urgência, de conformidade com o disposto no art. 127 do Regimento Interno da egrégia Câmara. No ensejo, renovamos a V. Exa. e nobres

Pares nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.  
ORLANDO MORANDO JUNIOR Prefeito.

3. Todavia, tanto Lei n. 6.949/2020 quanto suas justificativas escondem a **verdadeira intenção da Municipalidade de São Bernardo do Campo que é ter acesso e controle sobre o caixa ou disponibilidade financeira da Faculdade de Direito.**

4. Ao tentar desenhar esse ato de gestão, verifica-se que o Prefeito não pretende tornar a instituição mais eficiente, mas apenas ter controle sobre o caixa ou disponibilidade financeira, convertendo-a em empresa pública, o que permitiria, inclusive, no futuro, o esvaziamento e privatização da faculdade, conforme se verifica dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Municipal n. 6.949/2020.

5. Ressalta-se que a medida é atentatória aos interesses da comunidade acadêmica, sendo que não tardou a receber reprimendas judiciais na esfera local<sup>2</sup>.

6. No bojo das aludidas ações, foram arregimentadas alegações de ofensa ao processo legislativo, aos princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e à autonomia universitária.

---

<sup>2</sup> Mandado de Segurança nº 1029408-78.2020.8.26.0564, impetrado pela Vereadora Ana Nice Martins Carvalho sob o fundamento de ter havido vício no processo legislativo, e as Representações de Inconstitucionalidade nºs 2300492-84.2020.8.26.0000 e 2303055-51.2020.8.26.0000, ajuizadas, respectivamente, pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Social Liberal no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tendo como parâmetro de controle disposições da Carta Estadual.

7. A despeito das ações propostas, todavia, o quadro de violação dos preceitos fundamentais não poderá ser sanado de modo eficaz senão por meio da intervenção desta Corte em vista da existência de diversas outras violações constitucionais sistêmicas que não são passíveis de discussão senão perante esta Augusta Corte.

8. Desse modo, diante da patente violação dos preceitos fundamentais **e da impossibilidade de saná-la por outros meios**, como amiúde tratado nos tópicos seguintes, não restou alternativa senão a propositura da presente ação de natureza constitucional do controle abstrato de constitucionalidade, com vistas a obter o provimento declaratório de violação de preceitos fundamentais com a sanção de nulidade absoluta adotado pela Lei n. 9.882/99, bem como provimento de caráter manipulativo aditivo para evitar recalcitrância dos Poderes Executivo e Legislativo em tentar apropriar-se das receitas e disponibilidades financeiras de universidades públicas.

## **II – DO CONTEXTO FÁTICO – DAS TENTATIVAS DA MUNICIPALIDADE DE APROPRIAR-SE DAS RECEITAS DA AUTARQUIA (FACULDADE DE DIREITO).**

9. Para que os Ínclitos Ministros possam ter melhor compreensão do caso em comento a respeito da lei impugnada, urge que o AUTOR exponha a sistematicidade da violação dos preceitos fundamentais, sendo que essa não é a primeira vez que a Municipalidade de São Bernardo do Campo tenta acessar as disponibilidades financeiras da Faculdade de Direito.

10. Em 16 de dezembro de 2004, o Executivo Municipal editou lei que transferiu toda disponibilidade financeira da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, no valor de **R\$ 55.248.357,48 (cinquenta e cinco milhões duzentos e quarenta e oito mil trezentos e cinquenta e sete reais e quarenta e oito centavos)**, para os cofres do Município, até hoje ainda não devolvidos integralmente.

11. Naquela oportunidade, foi ajuizada ação popular n. 0048339-11.2004.8.26.0564, cujo pedido foi **juizado procedente**, a fim de condenar a Municipalidade a restituir aos cofres da autarquia todo o valor retirado, com os rendimentos equiparados aos que a faculdade obtinha com sua aplicação.

12. A referida sentença, posteriormente, foi confirmada pela 5ª Câmara de Direito Público do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, em 07 de fevereiro de 2011, nos termos do voto da lavra do Eminentíssimo Desembargador Dr. Franco Cocuzza, conforme segue:

SENTENÇA: VISTOS.

ANDREINA LIZBETH DE ALEIXO BRAVO e outros propuseram ação popular contra PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO e outros, aduzindo que o Município determinou a transferência de toda a disponibilidade financeira da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo - autarquia municipal - aos cofres da Prefeitura, através da Lei nº 5.364, de 16 de dezembro de 2004.

[...]

No mérito, a ação é **procedente**. A Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo é uma autarquia municipal. Autarquias são, segundo Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Administrativo Brasileiro", "entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas". A autarquia administra-se pelas leis criadas pela entidade que a criou, desde que



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

respeitados os princípios constitucionais básicos. Cabe ao Poder Público analisar os aspectos formais de sua administração, a fim de que esta não se desvirtue de suas finalidades institucionais. No caso, uma lei municipal determinou a transferência de todo o patrimônio da autarquia aos cofres públicos municipais, com a justificativa de que foi feito um convênio para ampliação do campus e que o recurso seria utilizado com esta finalidade, juntamente com recursos provenientes do próprio Município. Entretanto, ainda que a transferência dos recursos da faculdade tenha sido feito com tal finalidade, houve inconstitucional ingerência pelo Município na autonomia financeira da faculdade, que necessitará de aprovação e da burocracia para implementar qualquer atividade acadêmica ou de infraestrutura, eis que terá que solicitar numerário para o Município, eis que não possui qualquer outro recurso. De acordo com o art. 37, parágrafo 8º, da Constituição Federal, "a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade". Não há, portanto, qualquer possibilidade de redução da autonomia, como fez a Lei Municipal nº 5.364/04, ao reduzir a zero os recursos exclusivos da faculdade. Assim sendo, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 5.364/2004, que violou frontalmente o disposto no art. 37, da Constituição Federal. Por consequência, deve a Municipalidade restituir aos cofres da autarquia todo o valor retirado, com os rendimentos equiparados aos que a faculdade obtinha com sua aplicação. **ISTO POSTO, julgo EXTINTO O FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO**, em relação ao Prefeito Municipal de São Bernardo do Campo, aos vereadores descritos na inicial e à Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil. **Em relação ao Município de São Bernardo do Campo, julgo PROCEDENTE A AÇÃO, extinguindo o feito com julgamento de mérito, nos termos do art. 269, I, do Código de Processo Civil, condenando o réu a restituir aos cofres da autarquia todo o valor retirado, com os rendimentos equiparados aos que a faculdade obtinha com sua aplicação.** Deixo de condenar as partes em custas e despesas processuais, bem como honorários advocatícios, nos termos da legislação em vigor. P.R.I. S.B. do Campo, 09 de março de 2007. FABIANA FEHER RECASENS VARGAS Juíza de Direito. – grifamos.

-----  
-----



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

**EMENTA ACÓRDÃO:**

APELAÇÃO MUNICIPALIDADE AÇÃO POPULAR PRELIMINARES AFASTADAS SENTENÇA EXTRA PETITA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA INÉRCIA DA JURISDIÇÃO INOCORRÊNCIA A SENTENÇA DECIDIU CONFORME O PEDIDO DOS AUTORES E AS QUESTÕES DE ORDEM PÚBLICA PODEM SER CONHECIDAS DE OFÍCIO E DECIDIDAS DE PRONTO PELO MAGISTRADO CISÃO DA SENTENÇA INOCORRÊNCIA A ILEGITIMIDADE DE PARTE DO PREFEITO MUNICIPAL E DOS VEREADORES FOI RECONHECIDA, DE MODO QUE FORAM EXCLUÍDOS DA LIDE TRANSFERÊNCIA INTEGRAL DO PATRIMÔNIO DA AUTARQUIA À MUNICIPALIDADE INADMISSIBILIDADE A LEI MUNICIPAL QUE DISPÕS SOBRE A TRANSFERÊNCIA DE TODOS OS RECURSOS DA FACULDADE DE DIREITO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO À PREFEITURA MUNICIPAL, FERRE A AUTONOMIA GERENCIAL E FINANCEIRA DA AUTARQUIA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DEVENDO SER DECLARADA INCONSTITUCIONAL REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO ESPECIAL DESTE E. SODALÍCIO PARA APRECIAR A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N.º 5.364/04 DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO INTELIGÊNCIA DO ART. 97 DA CF/88, DOS ARTS. 190 E 191 DO RITJESP E SÚMULA VINCULANTE 10 DO STF SUSPENDE-SE O JULGAMENTO. RECURSO ADESIVO APELAÇÃO AUTORES MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA IMPOSSIBILIDADE IN CASU A VERBA FOI BEM FIXADA INCLUSIVE EM PARÂMETROS ELEVADOS, CONSIDERANDO O TRÂMITE PROCESSUAL SUB JUDICE RECURSO IMPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 0200750-43.2008.8.26.0000; Relator (a): Franco Cocuzza; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de São Bernardo do Campo - 1ª. Vara Cível; Data do Julgamento: 07/02/2011; Data de Registro: 07/02/2011) (grifamos)

13. Mesmo vencida em primeira e segunda instância, a Municipalidade, **sem sucesso**, interpôs recursos ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal que foram desprovidos.

14. Destaca-se que a última decisão deste caso – prolatada no âmbito da Segunda Turma desta Excelsa Corte, no último dia 21.12.2020, ocasião em que se negou provimento ao agravo interno da Municipalidade (ARE 1289924) – ainda não transitou em julgado e, embora virtualmente derrotada no feito dadas as reduzidas chances de reversão do quadro, a Municipalidade de São Bernardo não devolveu a integralidade dos valores retirados do Caixa da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em 2004, estando distante da devolução integral.

15. É digno de registro que, no contexto da ação popular, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo julgou **a arguição de inconstitucionalidade n. 0172027-09.2011.8.26.0000, suscitada pela 5ª Câmara de Direito Público, tendo sido declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 5.364/2004 (que permitiu a transferência de caixa ao Município), diante da violação dos artigos 207 e 37, § 8º, da Constituição Federal de 1988.**

16. Como se percebe, o histórico apresentado revela que a Municipalidade já tentou apropriar-se das disponibilidades financeiras da Faculdade, mas foi barrada por processos judiciais, sendo compelida a devolver os numerários.

17. Cabe aqui mencionar que Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo é uma **Autarquia Municipal, não possuindo dependência orçamentária do ente federativo municipal**, sendo que sua arrecadação **provém da cobrança de mensalidade de seus alunos.**

18. A referida instituição de ensino, possui excelência reconhecida em âmbito nacional, e segundo Transparência de Gestão Fiscal, no ano de 2020, possui caixa de



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

**R\$32.415.213,94 (trinta e dois milhões quatrocentos e quinze mil duzentos e treze reais e noventa e quatro centavos), conforme dados a seguir indicados:**

 <b>FACULDADE DE DIREITO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO</b> Autarquia Municipal Seção de Contabilidade		Transparência de Gestão Fiscal - Período de 01/01/2020 até 03/12/2020 (Acumulado) - Entidade: FACULDADE DE DIREITO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO			Usuário: leandro Data: 17/12/2020 09:57:31 Sistema CECAM (Página: 1 / 1)
Data	Descrição	Orçado	Acumulado Dia	Acumulado Mês	Acumulado Ano
33/12/2020	ALIENAÇÃO DE BENS	1.000,00	0,00	0,00	0,00
33/12/2020	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.768.000,00	17.572,03	76.739,23	4.767.521,43
33/12/2020	OUTRAS RECEITAS CORRENTES - INTRA OFSS	7.258.000,00	0,00	0,00	6.636.623,60
33/12/2020	RECEITA DE SERVIÇOS	25.452.000,00	46.236,19	186.619,88	19.857.828,25
33/12/2020	RECEITA PATRIMONIAL	3.278.000,00	0,00	0,00	1.164.240,66
<b>TOTAIS GERAIS</b>		<b>40.767.000,00</b>	<b>63.888,22</b>	<b>263.368,11</b>	<b>32.416.213,94</b>

SAO BERNARDO DO CAMPO, 03 de Dezembro de 2020

<b>GILMA ALVES O. CARDOSO</b> CRC 16P 241.630/O-9 CONTADORA	<b>JÉSSICA SILVA DE SOUZA</b> CRC 16P312828/O-0 CHEFE DA SEÇÃO DE CONTABILIDADE	<b>RODRIGO GAGO F. V. BARBOSA</b> CPF 274.712.046-18 DIRETOR
---	---	--

19. E no ano de 2020, ciente da quantidade considerável de recursos financeiros, a Municipalidade, por meio da Lei Municipal n. 6.949/2020, que visa a transformar a faculdade em empresa pública, novamente pretender ter acesso ao patrimônio da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo para desviá-lo, o que viola totalmente a sua autonomia e finalidade institucional.

20. A edição da referida lei sem dúvida é forma de tornar ineficaz ou descumprir integralmente a decisão prolatada na ação popular acima citada, na medida em que a lei determina que, mensalmente, as receitas da Faculdade passam a pertencer aos cofres do Município, torna sem sentido o direito da FDSBC de receber a devolução das parcelas, pois estas imediatamente retornam ao Município, visto que com a transformação da Autarquia em empresa pública, o Município como seu único acionista ou quotista, passa a figurar na condição de credor e devedor, o que implica

na confusão, inexistindo dever deste para com a Autarquia que terá se esvaído em sua existência jurídica.

21. Assim, há um **duplo prejuízo orçamentário** para a Faculdade: *a perda de suas receitas mensais, advindas das mensalidades dos alunos, bem como o não recebimento das parcelas resultantes da dívida que o Município possui com a Faculdade em face da ação popular 0048339-11.2004.8.26.0564.*

22. Com efeito, mediante cotejo analítico e histórico da postura dos Chefes do Executivo Municipal de São Bernardo do Campo, percebe-se um **padrão de atuação** na tentativa de acessar os recursos e as disponibilidades financeiras da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, no século XXI, comprometendo sua autonomia e missão de levar ensino jurídico de qualidade aos seus alunos, **o que demonstra a intenção dos Poderes Municipais, em decorrência sistematicidade de atos inconstitucionais, o que demanda a intervenção desta Corte.**

### **III – DOS REQUISITOS PROCESSUAIS DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.**

#### **III.1 – DO CABIMENTO E COMPETÊNCIA.**

23. Primeiramente, no âmbito desta ação é imperiosa a demonstração de seu cabimento, para o fim de que seja, adequadamente, recebida e devidamente processada nos termos do artigo 77-B e seguintes do Regimento Interno dessa Egrégia Corte.

24. O §1º, do artigo 4º da Lei n. 9.882/99 estabelece a regra da subsidiariedade da propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, isto é, deve ficar demonstrado que inexistem nos meios de controle concentrado de constitucionalidade, cujo parâmetro é a Constituição Federal, outro mecanismo hábil para tal intento.

25. No caso em tela, tratando-se de lei municipal a ser objeto de fiscalização da constitucionalidade ou de lei anterior à Constituição não há outro meio do controle de constitucionalidade que não seja Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, consoante prescreve o inciso I, do parágrafo único, do artigo 1º da Lei n. 9.882/99, com a interpretação dada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2.231-8 de 2000).

26. **A subsidiariedade não é arrefecida nem mesmo pela circunstância de haver, em controle de constitucionalidade no âmbito estadual, ações ajuizadas tendo como parâmetro disposições da Constituição do Estado de São Paulo com idêntico teor de preceitos da Constituição Federal, porquanto a matéria veiculada nesta ação – violação ao art. 173, 207 e 206, VI – não possuem paralelo ou remissão na Carta local.**

27. Com efeito, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é o **único** meio do controle concentrado de constitucionalidade cujo parâmetro é a Constituição Federal de 1988 capaz de ensejar a impugnação abstrata ou em tese de Lei Municipal. Essa construção está sedimentada na jurisprudência desse Excelso Tribunal Constitucional, consoante se verifica das decisões abaixo colacionadas:



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

"A circunstância de não ter obtido êxito nos requerimentos de medida liminar em duas instâncias do Judiciário estadual não é suficiente para afastar o requisito da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental será subsidiária e, portanto, cabível se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade, não estando a eficácia da medida judicial utilizada condicionada à sua procedência." (ADPF 228, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, julgamento em 8-8-2011, DJE de 12-8-2011.)

-----  
"Aplicação do princípio da fungibilidade. (...) É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela." (ADI 4.180-REF-MC, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 10-3-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010.) Vide: ADPF 178, rel. min. Presidente Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 21-7-2009, DJE de 5-8-2009; ADPF 72-QO, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 1º-6-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.

28. No caso em tela, a Lei Municipal de São Bernardo do Campo n. 6949/2020 afronta os preceitos fundamentais insculpidos **na Constituição Federal**, razão pela qual se faz mister que seja recebida e devidamente processada a presente ação de rito especial regida pela Lei Federal n. 9.882/99.

29. Ademais, há uma outra razão para que se reconheça a subsidiariedade desta ação, considerando a sucessão de atos inconstitucionais levados a efeito por parte do Município de São Bernardo do Campo para, de algum modo, tolher a autonomia da instituição de ensino e apossar-se de sua disponibilidade financeira visando a fins diversos (**e escusos, consoante já decidido pelo Poder Judiciário**).

30. **Nesse diapasão, ações populares, representações de inconstitucionalidade NÃO têm solucionado a questão, razão pela qual, não somente, cabe o**

reconhecimento da violação de preceitos fundamentais pela lei municipal, mas é urgente **DECISÃO DE NATUREZA MANIPULATIVA**, para evitar recalcitrância do Executivo e do Legislativo Municipal, o que apenas a Corte Constitucional brasileira pode barrar esse “estado de coisas”.

31. Note-se que a questão não diz respeito apenas ao caso de Faculdade de Direito de São Bernardo, mas a qualquer outra situação futura, na qual o Executivo busque suprimir a autonomia de entidades educacionais públicas de ensino superior (USP, UNESP; UNICAMP, FDF entre outras, o que configura o efeito cascata da lei municipal e a necessidade de seus efeitos serem anulados pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de que essa decisão possa alcançar e proteger o país inteiro.

32. Desse modo, somente o Excelso Supremo Tribunal Federal poderá pôr fim a esse estado de coisas, na medida em que é o único que exerce o Poder de Controle Máximo da Constitucionalidade das leis não como órgão judicial estrito senso, mas como Corte Constitucional, o representante do Poder Constituinte Originário nesse mister, sendo que a mera declaração de inconstitucionalidade permitirá esse constante estado de coisas, no qual o Município, em qualquer caso de crise, pretenderá avançar no patrimônio da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, como se depreende dos atos inconstitucionais impugnados.

33. Enfim, pela narrativa fica demonstrado que a presente medida judicial é adequada, não havendo obstáculo para o seu regular conhecimento e processamento por essa Corte Constitucional.

### III.2 – DA LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA.

34. No que tange à **legitimidade ativa**, verifica-se que, nos termos do artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal, o partido político com representação no Congresso Nacional, possui legitimidade para propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, inclusive ADPF, em consonância com o que estabelece o inciso I do artigo 2º da Lei Federal n. 9.882/99.

35. Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ficou assentado que os legitimados universais ou neutros não precisam demonstrar a pertinência temática, na medida em que possuem interesse na defesa da ordem jurídica. O partido político com representação no Congresso Nacional **não precisa demonstrar pertinência temática**, por se tratar de legitimado universal ou neutro, consoante se verifica jurisprudência dessa Colenda Corte.

36. Dessa forma, o **AUTOR é legitimado universal**, por se tratar de **partido político com representação no Congresso Nacional**, nos termos do artigo 103, inciso VIII da Constituição Estadual de São Paulo.

“Partido político. Ação direta. Legitimidade ativa. Inexigibilidade do vínculo de pertinência temática. Os partidos políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o STF, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática.” [ADI 1.407 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-3-1996, P, DJ de 24-11-2000.]

“Legitimidade de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional para deflagrar o processo de controle de



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

constitucionalidade em tese. Inteligência do art. 103, VIII, da Magna Lei. Requisito da pertinência temática antecipadamente satisfeito pelo requerente.” [ADI 3.059 MC, rel. min. Ayres Britto, j. 15-4-2004, P, DJ de 20-8-2004.]

-----  
“A representação partidária perante o STF, nas ações diretas, constitui prerrogativa jurídico-processual do diretório nacional do partido político, que é – ressalvada deliberação em contrário dos estatutos partidários – o órgão de direção e de ação dessas entidades no plano nacional.” [ADI 779 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 8-10-1992, P, DJ de 11-3-1994.]

37. Já em relação ao **legitimado passivo**, por se tratar de processo objetivo, não há legitimado passivo em sentido estrito, sendo que apenas aqueles que participaram do processo da elaboração da lei ou ato normativo são chamados a defender a sua constitucionalidade.

38. Na situação *sub judice*, a Lei Municipal n. 6.949/2020 é uma lei municipal de iniciativa e sanção do **PREFEITO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**, bem como foi votado e aprovado pela **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**, razão pela qual ambos os referidos poderes municipais devem se manifestar no processo objeto da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

39. Em suma, a legitimidade e o interesse de agir estão presentes no caso em tela, sendo o processo designado para autoridade judiciária competente e adequada em relação ao seu cabimento, ou seja, não há qualquer óbice para que essa Colenda Corte receba a petição inicial e de seu regular processamento, nos termos do regimento interno desta Excelsa Casa Corte Constitucional e da Lei n. 9.882/99.

#### IV – DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS.

##### IV.1 – DA VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 173 E 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

40. Ato contínuo, verifica-se que a conversão da Autarquia Municipal em Empresa Pública se mostra **inconstitucional**, especialmente, porque se trata de Faculdade cujo escopo é realizar atividade Educacional relativo ao ensino superior em Direito.

41. Em primeiro lugar, impõe-se desde logo fixar posição no sentido de que a ordem jurídica constitucional não permite que instituições de ensino superior sejam objeto de Empresa Pública ficando reservadas tais instituições para as Autarquias e Fundações, como se poderá verificar nas razões a seguir expostas.

42. Ao tratar das empresas públicas, a Constituição Federal assim dispôs em seu art. 173:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

43. Ademais, a própria Lei Federal n. 13.303/2016 (Estatuto das Empresas Estatais) **não** trouxe qualquer autorização que permitisse o uso do regime do artigo 173 da Constituição Federal para instituições de ensino superior, como pretende a impugnada Lei Municipal n. 6.949/2020.

44. A esse respeito, a Lei Federal n. 13.303/2016 distinguiu duas espécies de empresas públicas, as quais adotam o regime de direito privado, as empresas públicas que exploram atividade econômica de produção de bens serviços e as que exploram atividade sujeita ao monopólio da União ou prestam serviços públicos.

45. No regime jurídico excepcional das empresas públicas e suas espécies, essas podem ser dependente ou independentes, sendo que o inciso III, do artigo 2º, da Lei

Complementar n. 101/2000 define as empresas públicas dependentes como sendo aquelas que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

46. Assim, há também a empresa pública independente, ou seja, aquela que não depende de recursos do controlador para pagamento de despesas com pessoal ou custeio em geral ou de capital, todavia, não possuindo sua autonomia orçamentária e administrativa.

47. Em regra, as empresas públicas adotam o regime jurídico de direito privado, apesar de administradas pelos entes da Administração Direta ou Indireta, todavia sua finalidade precípua, como qualquer instituição privada é o lucro.

48. Essas diferem do regime Autárquico, na medida em que a Autarquia é pessoa jurídica de direito público, com regime público, ou seja, praticamente com as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta, sendo que seu grau de diferente dos entes federativos está no fato que essa não possui capacidade política ou seja, o poder de criar o próprio direito, como ensina **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**, *in verbis*:

“A Autarquia é pessoa jurídica de direito público, o que significa ter praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta; o seu regime jurídico pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros, como a própria Administração Pública; difere da União, Estados e Municípios – pessoas políticas – por não ter capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito; é a pessoa pública administrativa, porque tem apenas o poder de autoadministração, nos limites estabelecidos em lei;”.(Direito Administrativo, 27ª Ed. São Paulo, 2014, p. 497).

49. Por seu turno, as empresas públicas possuem regimes de direito privado ou público predominante de acordo com a atividade desenvolvida, sendo que aquelas que exploram atividade econômica possuem regime predominante privado e as prestadoras de serviços públicos regime predominante público, apesar de se tratar de pessoa jurídica de direito privado.

50. Nas lições de **HELY LOPES MEIRELLES**, define-se empresa pública pelos seguintes contornos característicos:

“Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, instituída pelo Poder Público mediante autorização de lei específica, com capital exclusivamente público, para a prestação de serviço público ou a realização de atividade econômica de relevante interesse coletivo, nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir qualquer forma e organização empresarial.” (Direito Municipal Brasileiro. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 385)

51. Todavia, como regime de direito privado, como o capital é totalmente público, há sujeição ao controlador, isto é, não há autonomia administrativa independentemente do controlador, sendo que, inclusive, seu patrimônio pode ser onerado, alienado na forma estatutária pelo ente controlador.

52. Aliás, a questão já foi sedimentada por essa Corte, na ADI 1.642 e no ARE 689.588, o primeiro de relatoria do Ministro Eros Grau e o segundo do hodierno Ministro Presidente Luiz Fux.



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

Distinção entre empresas estatais prestadoras de serviço público e empresas estatais que desenvolvem atividade econômica em sentido estrito. (...) As sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do art. 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas. (...) **O § 1º do art. 173 da Constituição do Brasil não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público.** [ADI 1.642, rel. min. Eros Grau, j. 3-4-2008, P, DJE de 19-9-2008.] = ARE 689.588 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 27-11-2012, 1ª T, DJE de 13-2-2012 – grifamos.

53. Já sob a égide da Lei 13.303/2016, o Plenário desta Corte afastou a possibilidade de aplicação do regime jurídico de direito privado (vale dizer, a instituição de empresas públicas ou sociedades de economia mista) para a prestação dos chamados *serviços públicos próprios*. Confira-se:

4. Não pode a Administração Pública pretender que incida um regime jurídico de direito privado sobre uma entidade da administração indireta que exerça atividade constitucionalmente estatal – ainda que formalmente o tenha feito –, mais especificamente, um serviço público (lato sensu) que parte da doutrina denomina de serviço público próprio, seja porque essa atividade está definida na Constituição Federal como uma obrigação a ser executada diretamente (como são as atividades públicas de saúde, higiene e educação, v.g.), seja porque ela deve ser exercida com supremacia de poder, como é o caso do exercício do poder de polícia e da gestão da coisa pública. Essas atividades são essenciais, não podem ser terceirizadas, não podem ser delegadas a particulares e, portanto, devem se submeter a regras eminentemente publicísticas, o que afasta a possibilidade da incidência de um regime jurídico de direito privado sobre elas. (RE 716.378, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 30.6.2020)

54. Neste diapasão, conforme assevera **MARÇAL JUSTEN FILHO** (Curso de direito administrativo. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 749), não é



mais possível a generalização do que se apresenta como “serviço público” e a respectiva uniformização de seus efeitos e institutos a ele vinculados, sendo que “o rigor do regime publicístico alcança os serviços mais essencialmente vinculados aos direitos fundamentais, tal como aqueles relacionados à saúde, à assistência e à educação”.

55. Assim, verifica-se que pela ausência de autonomia, o regime das empresas públicas, o qual constitui um verdadeiro regime excepcional em nosso sistema jurídico, não se coaduna com os serviços de ensino superior, especialmente, **na exigência constitucional da autonomia universitária de cunho administrativo, orçamentário e pedagógico e de gestão patrimonial, nos termos do artigo 207 da Constituição Federal.**

56. Portanto, se para o ensino superior se exige a autonomia inclusive da gestão patrimonial, o Constituinte originário, em uma construção normativa sistemática estabelece a norma, em forma de regra, da impossibilidade jurídica de Instituição de Ensino Superior ser Empresa Pública, nos termos do artigo 173, tendo em vista a exigência e necessidade de compatibilização normativa com o artigo 207, ambos do texto constitucional.

57. De mais a mais, ainda no que tange na impossibilidade de compatibilização dos regimes das empresas públicas (seja ele público ou privado) com o ensino superior oferecido pelo Estado, **VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA** destaca que o serviço público de educação, notadamente de caráter social, não permite a aferição de lucro, diversamente do objetivo das empresas públicas.

58. Segundo o referido jurista:

**“convém anotar que o serviço público social é incompatível com a finalidade lucrativa. Na medida em que o particular realiza uma atividade vinculada à ordem social com intuito de auferir lucro, estar-se-á diante de atividade econômica e, por conseguinte, um serviço que deverá ficar sob a incidência dos princípios do direito privado. Todavia, (...) poderá cobrar pelas utilidades ou comodidades materiais que coloca à disposição do cidadão, desde que os recursos arrecadados se limitem à remuneração de seu quadro de pessoal e às necessidades de investimento na expansão e melhoria desses serviços, sem qualquer prejuízo à sua inclusão nas políticas de fomento público”.** (Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 238, out./dez., 2004, p. 355)

59. A esse respeito, buscando uma interpretação sistemática da Constituição Federal, com base no artigo 37, “caput”, a Administração Pública somente pode fazer aquilo que a Lei permite ou autoriza, o que difere do particular (art. 5º, inciso II, da Constituição Federal) que pode fazer tudo que lei não proíbe.

60. O inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal é claro no sentido de que apenas a lei específica poderá prever os casos de criação e extinção da Autarquia, como também a autorização da empresa pública, ficando a cargo da Lei Complementar a definição de suas áreas de atuação, **sendo que a referida Lei Complementar nunca foi editada.**

61. Nesse sentido, como a Lei Federal n. 13.303/2016 não autoriza serviços públicos de educação em âmbito do regime das empresas públicas, razão pela qual se verifica que a Lei Municipal n. 6.949/2020 encontra-se em flagrante violação ao que estabelece o artigo 173 da Constituição Federal.

62. Na verdade, evidente que a Lei municipal somente foi criada com um único propósito: **o Município ter acesso à disponibilidade financeira da Autarquia de R\$ 32.415.213,94 (trinta e dois milhões quatrocentos e quinze mil duzentos e treze reais e noventa e quatro centavos) e a não devolução dos valores já retirados da Faculdade de Direito durante a “Lei da Sangria” objeto da Ação Popular em Estado de finalização, no valor de R\$ 55.248.357,48 (cinquenta e cinco milhões duzentos e quarenta e oito mil trezentos e cinquenta e sete reais e quarenta e oito centavos).**

63. Além disso, não bastasse a violação do preceito previsto no artigo 173 da Constituição Federal, **a transformação da faculdade em empresa pública coloca a atividade educacional na ciclotimia da política e de suas intervenções**, o que implica em verdadeira violação da **autonomia universitária** prevista no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, *ipsis litteris*:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

64. Em relação a preservação dessa estrutura a Lei de Diretrizes e Bases (Lei Federal n. 9.394/1996) no artigo 54 estabeleceu a necessidade de um “**regime diferenciado**” que permita a manutenção da autonomia do artigo 207 do texto

constitucional, o que se coaduna com as características da Autarquia e da Fundação, consoante se depreende do texto legal federal, vejamos:

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de **estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura**, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

65. Em relação Autarquia, a legislação pátria recepcionada pela Constituição Federal define-a, no inciso I, do artigo 5º do Decreto-Lei n. 200/67:

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

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar **atividades**

**típicas** da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. (grifamos)

66. Segundo Maria Sylvia Zanella DI Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13ª edição. Ed. Atlas. São Paulo: 2001, p. 362), o termo teria sido utilizado pela primeira vez no final do século XIX, na Itália, por Santi Romano, quando este escreveu sobre o tema "*decentramento amministrativo* " para a Enciclopédia Italiana: "*Com o vocábulo Autarquia ele fazia referência às comunas, províncias e outros entes públicos existentes nos Estados unitários.*

67. O regime autárquico no sistema jurídico brasileiro permite a maior autonomia administrativa e orçamentária, o que se coaduna com a autonomia administrativa exigida pelo artigo 207 da Constituição Federal de 1988, *mutatis mutandis*, o que não se verifica com o regime jurídico administrativo das empresas públicas do artigo 173 da Carta da República de 1988.

68. As autarquias possuem uma condição especial, uma série de prerrogativas econômicas, inclusive, tributárias, conforme prescreve o §2º do artigo 150 da Constituição Federal, sendo que o regime das empresas públicas não possui tais prerrogativas econômico-tributárias, o que parece ser ignorado pelo Poderes Executivo e Legislativo, quando da elaboração da Lei que formalizaria uma política pública de suposta eficiência, ficando demonstrada a flagrante inconstitucionalidade do ato impugnado.

69. **Cumprе salientar que o art. 2º da Lei 6.949/2020, sob o pretexto de ampliar o objeto da universidade, busca também atingir a sua prestação de serviço**

**educacional, porquanto a ampliação dispersa, divide a receita da faculdade de Direito que terá menos recursos para investir no aprimoramento dos cursos, professores etc.**

70. Nesse sentido, não houve oitiva da própria faculdade, da Congregação de Professores e, muito menos, a referida lei foi objeto de audiências públicas, o que escamoteia seu verdadeiro sentido avesso ao *trade-off* (*cálculo de custo e benefício*) exigido por essas políticas públicas.

71. Pelo que expôs, notório que a autonomia universitária decorre diretamente da Constituição Federal e não da lei, razão pela qual lei municipal ao ter como objetivo a retirada ou mitigação sensível desta autonomia mostra-se viciada de plano, em flagrante inconstitucionalidade, passível da sanção de nulidade.

72. A respeito do tema, em análise sobre a autonomia universitária, ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ fixa os seguintes pontos como de fundamental observância, vejamos:

“1. A consagração da autonomia universitária no plano constitucional, além de constituir significativa inovação na vida do instituto, importa uma renovada figuração jurídico-constitucional do mesmo. Isto significa dizer que:

a) a autonomia constitui uma garantia institucional das universidades e constituindo um "mínimo intangível" representa proteção reforçada contra o arbítrio e a invasão dos entes legislativos inferiores;

b) a interpretação do princípio da autonomia universitária deve ser feita à luz da Constituição Federal; tem este princípio constitucional a mesma força dos demais princípios constitucionais, de tal sorte que todos deverão ser interpretados de modo harmônico, a fim de que o



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

princípio tenha a aplicação mais eficiente e conforme à finalidade para a qual foi instituído;

c) o princípio da autonomia universitária se irradia por todo o sistema e tem uma dimensão fundamentadora, interpretativa, integrativa e diretiva para a aplicação do instituto, seja nos planos legislativo e executivo, de qualquer nível do sistema constitucional brasileiro, seja no tocante à sua aplicação em geral;

d) o exercício e a aplicação da autonomia universitária não estão condicionados à lei; o exercício da autonomia universitária não se faz "na forma da lei". A norma constitucional que abriga o princípio é de eficácia plena, independentemente, portanto, de lei para ser aplicada;

e) leis que, de qualquer modo, alcancem as universidades, não podem ter como objetivo ou finalidade conceder ou restringir sua autonomia. Toda e qualquer lei que abrigue normas relativas à universidade, ou a ela se dirijam, deve se conter nos limites da Constituição e dispor sobre a matéria própria da via legislativa de modo "adequado", "razoável" e "proporcional", a fim de não frustrar a garantia institucional da autonomia;

f) o conteúdo e os limites à autonomia constitucional são postos pelo constituinte originário na Constituição Federal e somente estes são admissíveis na vida do instituto;

g) a autonomia universitária é exercida dentro dos limites da Constituição; onde a Constituição não estabelece limites, a lei não pode estabelecê-los, também. Assim, onde a Constituição não limita, e a lei também não o faz, porque não pode fazê-lo, a autonomia é plenamente exercitável pela universidade;

h) finalmente, a inclusão, no texto constitucional, do princípio da autonomia universitária como garantia institucional implica a derrogação de toda a legislação ordinária que com ela seja inconciliável.

2. A autonomia universitária tem sua expressão normativa veiculada nos seus Estatutos e Regimentos, usualmente formalizados mediante uma Resolução. Constituem tais diplomas os atos normativos básicos da expressão e manifestação da autonomia universitária, ou seja, as normas fundamentadoras da vida autônoma da universidade. Bem por isto somente podem ser por ela própria elaborados.

3. O conteúdo material dos diplomas normativos universitários básicos abrange todo o desdobramento da autonomia universitária, nos seus múltiplos aspectos: autonomia didático-científica, autonomia administrativa e autonomia de gestão financeira e patrimonial.

4. A força normativa dos diplomas universitários deriva da Constituição de 5/10/1988 e da autonomia que esta confere à



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

universidade”. (FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1998. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado De São Paulo. Set/1998. Disponível em:<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>> Acesso em 24.12.2020, às 12h00).

73. Por último, ressalta-se que esta Suprema Corte já se debruçou sobre o mérito, em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 548 – Relatora Ministra Carmen Lúcia), acerca da violação ao princípio fundamental da autonomia universitária, conforme os trechos destacados dos votos dos Eminentes Ministros Carmen Lúcia, Alexandre de Moraes, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski:

**Voto Ministra Relatora Carmen Lúcia**

O processo eleitoral, no Estado democrático, fundamenta-se nos princípios da liberdade de manifestação do pensamento, da liberdade de informação e de ensino e aprendizagem, da liberdade de criação e artística, da liberdade de escolhas políticas, em perfeita compatibilidade com elas se tendo **o princípio, também constitucionalmente adotado, da autonomia universitária.**

(...) 18. Os atos **questionados cercearam o princípio da autonomia universitária** (...).

**Voto Ministro Alexandre de Moraes**

O conteúdo dos atos impugnados é inconstitucional, pois consiste na restrição, subordinação e forçosa adequação programática da liberdade de expressão, liberdade de cátedra, **autonomia universitária**, e mesmo do próprio direito de reunião, **subordinando inúmeros preceitos fundamentais da Carta Magna** (...)

**Voto Ministro Celso de Mello**

Sendo esse o contexto, observo, preliminarmente, que o tema ora em julgamento assume magnitude inquestionável, pois envolve alegação de ofensa a postulados essenciais – o postulado da liberdade de expressão, da liberdade de reunião e da **autonomia universitária – que constituem nota qualificadora de uma sociedade e de um Estado fundados em bases democráticas.**



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

**Voto Ricardo Lewandowski**

Pois bem, feita essa breve recapitulação, observo que a Ministra Cármen Lúcia lançou precisas observações acerca da gravíssima ofensa que os atos impugnados representam aos direitos fundamentais dos cidadãos, bem como à autonomia universitária e aos ideais que regem o ensino em nosso País e em outras nações pautadas pelos cânones da democracia.  
(grifamos)

74. Assim, observa-se que além da violação da conjugação dos artigos 173 e 207 da Constituição Federal, verifica-se que o vilipêndio total à autonomia administrativa, na medida em que a Lei visando a confusão patrimonial da Autarquia Superavitária, pretende constituí-la como empresa pública dependente, nos termos do inciso III, do artigo 2º, da Lei Complementar n. 101/2000, o que afronta a autonomia da gestão financeira e patrimonial da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

75. Notem, Nobres Ministros que se está diante de confusão patrimonial que totaliza, em princípio, **R\$ 87.663.571,42 (oitenta e sete milhões seiscientos e sessenta e três mil quinhentos e setenta e um reais e quarenta e dois centavos)**, sendo que o valor referente à ação popular pende de devida atualização monetária.

76. Enfim, diante da análise do estado de coisas é flagrante a violação dos preceitos fundamentais pela Lei n. 6.949/2020, bem como do próprio estado de coisas que provém desde o início do século XXI, acerca do patrimônio da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, o que demanda a procedência do pedido.

77. Além do mais, à luz do princípio da unidade constitucional, a lei aqui impugnada vai de encontro à legalidade, moralidade, eficiência e o próprio interesse público primário.

78. O Projeto de Lei n. 90/2020, que deu origem à Lei 6949/20, foi apresentado com pedido de urgência e votado na 12ª Sessão Extraordinária da Câmara Municipal, sendo que de acordo com o art. 40 da Lei Orgânica do Município de São Bernardo do Campo, a convocação extraordinária da Câmara Municipal, durante o recesso, deve ser feita mediante ofício do Presidente da Câmara, para reunir-se, no mínimo, dentro de **dois dias**.

“Art. 40 - A convocação extraordinária da Câmara Municipal, somente possível no período de recesso, far-se-á: [...]

§ 1º - A convocação será feita mediante ofício ao Presidente da Câmara Municipal, para reunir-se, no mínimo, dentro de dois dias.”

79. O trâmite acelerado impediu qualquer chance da população e dos próprios parlamentares avaliarem e refletirem sobre a viabilidade e consequências advindas do projeto.

80. **A relevância e o impacto social do projeto para a sociedade civil, não apenas ao próprio Município de São Bernardo, mas em âmbito regional, na medida em que a Faculdade é referência de ensino superior de qualidade, mereceria, ao menos, a realização de audiências públicas, para que o teor do projeto pudesse ser debatido de forma direta com a sociedade, o que garantiria maior transparência ao**

processo, bem como uma reflexão mais madura sobre o papel institucional que a Faculdade de Direito deve exercer com legitimidade.

81. Reitera-se que sequer a Congregação de Professores da Faculdade foi consultada, o que acentua ainda mais a inconstitucionalidade da aprovação da Lei 6.949/20, por ferir frontalmente a autonomia acadêmica de uma instituição autárquica de ensino superior.

82. Não se pode olvidar também que o projeto foi votado em sessão extraordinária, sendo que conforme o art. 79 do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de São Bernardo, as sessões ordinárias realizam-se às quartas-feiras de manhã. A votação do PL90/2020, no entanto, ocorreu no dia 15/12/2020, uma terça-feira.

83. Ademais, o teor do projeto não foi devidamente debatido em qualquer Comissão Permanente da Câmara, nem mesmo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (C.C.J.R.), a qual deve, obrigatoriamente, analisar todos os projetos de lei que tramitam na Casa Legislativa e emitir parecer sobre sua compatibilidade constitucional. Pelo fato de o projeto abranger o tema do orçamento, pois transfere as receitas da Faculdade para os cofres da municipalidade, deveria ter recebido parecer da Comissão de Finanças e Orçamento (C.F.O.), o que não ocorreu. Além disso, por tratar de tema relevante à área da educação do Município, jamais poderia ter sido aprovado sem a análise da Comissão de Educação, Cultura e Esportes (C.E.C.E.).

84. Ainda, a situação trazida à essa Egrégia Corte não possui a normalidade da mera inconstitucionalidade de um ato normativo, mas revela um **estado de coisas** que exigirá uma construção semântica de sentido, para **evitar a perpetuação de atos inconstitucionais para essa e para futuras situações.**

85. O caso em tela, todavia, não se revela apenas uma flagrante violação ao texto da Constituição Federal, mas também há colisão de princípios, visto que o preceito fundamental violado ou restringido possui a estrutura de princípio, cujo peso se revela mais adequados à inconstitucionalidade da restrição imposta, especialmente, pela realização da máxima da proibição dos excessos, o que demanda o enfrentamento dessa questão por essa Corte.

86. Para o enfrentamento dessa questão, faz-se mister buscar um ferramental analítico que permita uma análise mais aprofundada da questão, sendo a teoria dos princípios e a técnica decisória imposta pela regra da proporcionalidade assaz útil, para solução do conflito constitucional sob exame.

87. Segundo o teórico alemão **ROBERT ALEXY**, os princípios são **mandados de otimização**, os quais apresentam apenas um dever *prima facie*, devendo se realizar na maior medida do possível, sendo que, em colisão de princípios, o método de solução interpretativa é a regra da proporcionalidade em sentido amplo e suas sub-regras subsidiárias da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

“[...] os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamento de otimização que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em

graus variados e pelo fato de que a medida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes” (**Teoria dos Direitos Fundamentais**, 2ª Ed. 2011, p. 90)

88. A respeito da **regra da proporcionalidade** faz-se mister colacionar os ensinamentos do teórico alemão **MARTIN BOROWSKI**, o qual salienta tratar-se de um procedimento de harmonização que os princípios constitucionais impõem ao Estado e que foram definidos na etapa constituinte, conforme se verifica do texto, *in totum*:

“[...] Para tal fin, resulta ineludible la referencia al principio de proporcionalidad, como procedimiento para armonizar las exigencias contrapuestas que los principios constitucionales le imponen al Estado y que no fueron definidos en la etapa constituyente. [...] Los principios se aplican en cambio, cuando se pregunta si el§ 5.1 n.º 1 BAZG es constitucional. Esa norma reguladora del ejercicio laboral constituye una intervención en la libertad de dirección de la empresa, de la cual es titular el empresario, de conformidad con el artículo 12 inciso 1 de la Ley Fundamental. Éste ya no puede fijar sin más libremente el horario de trabajo de sus empleados. Esa intervención sólo está constitucionalmente justificada, entre otras cosas, si es proporcional en sentido lato. Los tres subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto deben acatarse”. Martin, Borowski. *La estructura de los derechos fundamentales* (Spanish Edition). Universidad Externado. Edição do Kindle.”

89. No que tange à regra da adequação, curial verificar se o princípio que restringe outro atinge o fim proposto, sendo inadequado não quando não atinge o escopo designado. Em relação à regra da necessidade, deve-se avaliar se se trata do

meio menos gravoso para realização do fim adequado, sendo que se houver outro meio menos gravoso, a medida é desnecessária.

90. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito é uma regra de avaliação do peso, na qual se verifica qual dos princípios adequados e necessários possuem mais peso para restringir o outro sem que com isso fira-se o núcleo essencial do princípio restringido.

91. Segundo **VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA**, as sub-regras da proporcionalidade possuem as seguintes definições no quadro avaliativo da restrição imposta por um princípio ao outro.

**Adequação:** Avaliação se a medida fomenta a realização do fim ou objetivo a ser perseguido ou realizado, no contexto de uma medida estatal que implica em uma intervenção no âmbito da proteção de um direito fundamental.

**Necessidade:** define a exigência de que o objetivo não possa ser igualmente realizado por meio de outra medida menos gravosa ao indivíduo;

**Proporcionalidade em sentido estrito:** operação de prevalência, no qual se avalia o grau de intensidade de não-satisfação ou da afetação de um princípio e, de outro lado, o grau de importância da satisfação do outro princípio. (Argumentação/fundamentação) vai papel determinante, para verificação da prevalência de um princípio sobre o outro.

92. No âmbito do processo decisório constitucional, importante colacionar uma decisão acerca da proporcionalidade no âmbito do direito constitucional e administrativo da lavra do Professor **AHARON BARAK** quando foi *Chief Justice* da Suprema Corte de Israel, *extraído de sua obra sobre a proporcionalidade, in verbis:*

“Antigamente, recorriamos ao conceito de proporcionalidade como causa de ação no direito administrativo (...) Agora conquistamos o caráter constitucional. **A constitucionalidade da legislação deve ser revista de acordo com esse conceito.** O mesmo aconteceu com o direito de outras nações: a proporcionalidade tem sua origem como um teste de direito administrativo. Hoje, este teste foi assimilado das ordens administrativas de muitos Estados europeus ... Ele foi desenvolvido em particular no campo do direito administrativo alemão ... [F] a partir daqui ele migrou para o direito constitucional de a maioria dos estados europeus, bem como vários estados fora da Europa. Ele agora é uma característica principal da lei canadense ... e também da lei sul-africana, de acordo com sua nova constituição. Na verdade, uma análise de proporcionalidade de direito comparado mostra uma tentativa de tornar o teste mais concreto. Parece-me que devemos aprender, com base em tal experiência comparativa, comum ao Canadá, Alemanha, União Europeia e Tribunal Europeu de Direitos Humanos, que o conceito de proporcionalidade não reflete necessariamente uma história social particular única com respeito a uma determinada nação ou país. uma posição particular sobre uma questão constitucional particular. Ao contrário, a experiência comparativa reflete uma perspectiva analítica geral sobre a forma como a proporcionalidade da lei restringe um direito humano fundamental “CA 6821/93 United Mizrahi Bank v. Migdal Coop. Vill. 49 (4) IsrSC 221 [1995] (Isr.).

93. E o autor israelense destaca importância analítica da proporcionalidade no processo decisório, enquanto exigência de justificação de uma decisão acerca das restrições impostas pelo Poder Público em um caso concreto, racionalizando os procedimentos analíticos de uma decisão constitucional:

“La proporcionalidad —y el acto de la ponderación que se encuentra en sus fundamentos— enfatiza la necesidad de justificar de manera racional una restricción a un derecho protegido a nivel constitucional<sup>5</sup>. La proporcionalidad exige también un examen

constante acerca de la existencia de esta justificación”. Barak, Aharon. *Proporcionalidad: Los derechos fundamentales y sus restricciones (Spanish Edition)*. Palestra Editores. Edição do Kindle.

94. Por fim, importante destacar um trecho de um julgado da **Corte Constitucional Sul-africana**, da lavra do **JUSTICE ACKERMAN**, que trata do processo de justificação decisória, no qual se consignou que a proporcionalidade implica no processo de controle ou fiscalização da constitucionalidade, vejamos:

“Em reação ao nosso passado, o conceito e os valores do estado constitucional, do “regstaat” e do direito fundamental à igualdade perante a lei estão profundamente enraizados na criação da “nova ordem” a que se refere o preâmbulo. A enumeração e descrição detalhada [na disposição geral restritiva] dos critérios que devem ser cumpridos para que o poder legislativo restrinja um direito e que estão consagrados [na Carta de Direitos] enfatizam a importância que têm em nosso estado constitucional. o motivo e a justificativa quando se pretende que os direitos sejam restringidos. Deixamos para trás um passado caracterizado pela arbitrariedade e desigualdade no exercício do direito, por um presente e um futuro caracterizados por um estado constitucional em que os atos do Estado (ou privados) devem ser celebrados de tal forma que sejam capazes de ser analisado e justificado racionalmente. (S. contra Makwanyane, 1995 (3) SA 391, § 156)

95. A partir dessas lentes, observa-se que o conflito objeto deste controle de constitucionalidade se trata de um conflito de princípios ou sob uma ótica com da *policy analysis*, **um conflito sobre preferências constitucionais que exigem o Trade-off da Corte acerca do que é ou não constitucional.**

96. Dito isso, **superado o aspecto fundamento teórico da análise**, no caso em tela, verifica-se que a Lei Municipal de São Bernardo do Campo 6.949/2020 visa ampliar o escopo da atividade da Autarquia Municipal Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo para criação de outros cursos de áreas do conhecimento, bem como a tornando empresa pública subordinada ao orçamento municipal.

97. Segundo consta da justificativa, com a ampliação do escopo buscar-se-ia maior “eficiência” da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, assim como a transformação do regime autárquico, para o de empresa pública.

98. Essa argumentação da justificativa se **mostra falaciosa e retórica**, na medida em que a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, no regime autárquico possui um Caixa vultoso com **R\$32.415.213,94 (trinta e dois milhões quatrocentos e quinze mil duzentos e treze reais e noventa e quatro centavos)**, cuja fonte de arrecadação é a mensalidade paga por seus alunos, sendo entidade autossustentável e extremamente eficiência, consoante o princípio econômico do “*Ceteris Paribus*” (*todo o resto mais constante*).

99. **O regime autárquico da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, no âmbito da eficiência encontra-se no ÓTIMO DE PARETO, isto é, qualquer mudança ensejaria uma piora na situação de seu escopo.**

100. A Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo é uma autarquia municipal com 56 (cinquenta e seis) anos de existência é superavitária, bem como possui uma tradição na formação jurídica da comunidade do Grande ABC Paulista.

101. Assim, a suposta eficiência erigida na justificativa do projeto de lei não se revela real, pois, a Autarquia superavitária que desempenha um papel relevante da academia jurídica brasileira, passa a ampliar seu escopo, sem estrutura física, de gestão e sem a devida demonstração dos recursos materiais, humanos e financeiros, não havendo sequer uma “*policy*” municipal a esse respeito, com cálculo racional da eficiência alegada, mas que se mostra uma verdadeira aleivosia.

102. A majoração desestruturada do escopo da entidade, evidencia o intuito retórico da eficiência, a qual não é demonstrada por um espelho de gestão de recursos humanos, materiais e financeiros como ocorre nos parâmetros das políticas públicas distributivas.

103. **Ademais, reitera-se que a transformação da Autarquia em empresa pública visa única e exclusivamente o esvaziamento do Caixa vultoso da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, sem que seja reinvestido na sua finalidade institucional.**

104. Nesse sentido, não basta a mera legalidade do ato, a lei precisa se atentar aos valores constitucionais do Estado Democrático de Direito, ou seja, das regras e princípios que limitam o poder em relação a finalidade pública dos órgãos existentes.

105. Oportuno mencionar que a ideia de privatização se mostra crível para entidades deficitárias, as quais nas mãos do capital privado poderão se desenvolver de forma melhor, alçando a maximização da riqueza e manutenção dos serviços prestados por essas instituições.

106. Já no caso em tela, com a conversão da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em empresa pública e com o esvaziamento do Caixa ou das disponibilidades financeiras, **facilmente, será possível construir um déficit capaz de justificar sua privatização de forma indevida e contrária aos princípios da Administração Pública.**

107. No âmbito argumentativo que é a instância dos princípios como aduz o teórico espanhol **MANUEL ATIENZA**, sendo que, em relação ao ato impugnado, a racionalidade decisória não se mostra crível, observando-se a patente violação ao mandado de otimização presente no princípio da razoabilidade, o qual se encontra como ferramenta analítica dessa Corte.

108. Consoante já dito alhures, o Administrador possui o poder de gestão, porém, essa gestão não é ilimitada, muito pelo contrário, a decisão deve se pautar nos princípios da Administração Pública, especialmente, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, motivação e finalidade interesse público.

109. Nesse aspecto, a motivação não se mostra racional do ponto de vista econômico, isto é, não encontra lastro que a mudança de regime jurídico possa melhorar a situação econômica da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

110. **Aliás, muito pelo contrário o piora, na medida em que o regime autárquico é o verdadeiro ótimo de Pareto, no âmbito da eficiência, visto que qualquer alteração piora o fluxo de eficiência do Caixa e, via de consequência, da qualidade de ensino.**

111. Além disso, como o prejuízo da autonomia institucional prejudicada pela alteração do regime jurídico, **infere-se que a qualidade dos serviços, marca registrada da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo estará sujeita ao vilipêndio das interferências políticas conjunturais, o que a experiência brasileira mostra ser uma péssima opção, com impacto e custo econômico e político da decisão.**

112. Excelências, observem que a faculdade já goza de autonomia e recursos próprios, sendo que o objetivo da lei é exatamente retirar dois pontos fundamentais do ente autárquico, o que pode prejudicar a própria prestação de serviços educacionais.

113. Diante desse cenário, cotejando os princípios da vontade política da Administração em face da efetiva eficiência, motivação, moralidade administrativa e interesse público, tal colisão de princípios demanda análise da regra da proporcionalidade em sentido lato e suas sub-regras da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

114. A lei impugnada **sequer** passa no exame da adequação, pois, o meio utilizado (conversão da Autarquia em Empresa Pública) sequer consegue realizar o fim objetivado (eficiência), na medida em que analisada a realidade da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, para seu fim institucional, está se encontra no Ótimo de Pareto, o que significa que qualquer alteração implica em piora da condição.

115. Logo, a alteração não é proporcional em sentido lato, pois, não passa no teste da adequação, sendo patentemente inconstitucional do ponto de vista material.

116. Em homenagem ao princípio da eventualidade desse Colendo Tribunal entender que a lei é adequada, o que se admite tão somente *ad argumentandum tantum*, **verifica-se que a lei não seria necessária, pois, não é a medida menos gravosa para atendimento da finalidade pública institucional.**

117. A Faculdade de Direito sendo superavitária e não dependente do orçamento público, não sujeita às intempéries da ciclotimia política, hodiernamente realiza sua função pública institucional e social da forma menos gravosa ao interesse público, **de forma que qualquer alteração em sua forma de gestão ou regime jurídico implicará em medida mais gravosa, o que demonstra a lei, outrossim, não passa no exame da necessidade.**

118. Oportuno destacar que as entidades autárquicas gozam ainda de prerrogativas como imunidade relativa a impostos sobre o seu patrimônio, renda ou serviços vinculados a suas finalidades essenciais, impenhorabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade dos bens, o que uma empresa pública não terá.

119. Chama atenção, também, o fato de que o projeto de lei que culminou com a norma impugnada foi aprovado de forma “sorradeira” **sem a devida discussão com os maiores interessados – professores e alunos – comunidade acadêmica.**



120. *Em uma sociedade plural (art. 1º, IV, do Texto Maior), o diálogo é essencial, não sendo democrático que o administrador público tome decisões sem dar voz aos que o elegeram.*

121. Por fim, apenas por amor ao debate, caso essa Colenda Corte entenda que a lei é necessária, o que se admite apenas por uma hipótese lógica avaliativa, **a lei seria reprovada no teste da proporcionalidade em sentido estrito**, visto que a conversão da Faculdade de Direito em Empresa Pública permitiria o esvaziamento do Caixa e a futura privatização da instituição, o que feriria o núcleo essencial dos princípios da eficiência, motivação, moralidade e interesse público, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.

122. A medida não é proporcional, porquanto no atual estado a Faculdade já tem eficiência e autonomia, sendo que com o ato restritivo estar-se-ia dando um passo para trás ao deixá-la sob a ingerência do Município, dilacerando ou vilipendiando o núcleo essencial dos direito protegido da finalidade pública e da eficiência, o qual repercute no desempenho institucional, verifica-se que a conduta dos Poderes Executivo e Legislativo, no histórico, tem afrontado a ação proporcional, visto que é flagrante a **violação à proibição dos excessos, na medida em que a intervenção do Poder Executivo visa criar uma restrição que violará não apenas uma questão de estrutura do Estado, mas terá impacto na Autonomia Universitária (especialmente, no âmbito da gestão financeira e patrimonial), na eficiência econômica e dos serviços assistenciais (bolsas de estudo, serviços de assistência jurídica gratuito e ajuda a população da comunidade) da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.**

123. Ainda há muito o que ser investido para o próprio curso de Direito se aprimorar, como, por exemplo, a consolidação da área de Pós-Graduação da Faculdade, a qual está em franca expansão, inclusive com o objetivo de instauração de um Mestrado.

124. Assim, é preciso assegurar que as verbas da FDSBC sejam reinvestidas na melhoria de sua própria atividade educacional, inclusive para a garantia da continuidade de um ensino de excelência.

125. Com o advento da Lei 6.949/2020, diversas atividades da Faculdade já sofreram seus perversos efeitos. Vale ressaltar que estão suspensos os concursos públicos para a contratação de professores de cadeiras vagas para o início do ano letivo de 2021, o que implicará o risco de os alunos ficarem sem as aulas dessas Disciplinas. Também estão suspensas licitações e compras que estavam em andamento. A lei, portanto, está causando confusão e incerteza que já impedem o normal funcionamento da Faculdade.

126. Destarte, é patente a inconstitucionalidade material da Lei n. 6.949/2020, razão pela qual urge que essa Colenda Corte, ao final do processo declare inconstitucional a referida lei.

127. A inconstitucionalidade não merece prosperar no tempo ou no espaço, sendo que qualquer provimento jurisdicional em sentido contrário constituirá verdadeiro *error in iudicando*.



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

128. Em síntese, o **AUTOR** pede que essa Colenda Corte após analisado o processo julgue procedente o pedido de mérito, para o fim de declarar inconstitucionais os artigos 1º, 2º e 3º da Lei Municipal de São Bernardo do Campo 6.949/2020 de 17 de dezembro de 2020, para o fim de que se cumpra a melhor interpretação do direito vigente.

129. A transformação da Autarquia se mostra com **intuito de violação da finalidade pública e do interesse público**, pois, em um só ato o Município passa a ser detentor das quotas societárias ou das ações da Empresa Pública, podendo baixar a disponibilidade financeira de **R\$ 32.415.213,94 (trinta e dois milhões quatrocentos e quinze mil duzentos e treze reais e noventa e quatro centavos)** como também com a confusão patrimonial das figuras de credor e devedor, não precisará devolver os **R\$ 55.248.357,48 (cinquenta e cinco milhões duzentos e quarenta e oito mil trezentos e cinquenta e sete reais e quarenta e oito centavos)** objeto de ação popular.

130. Portanto, é flagrante a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 6.949/2020, bem como as condutas construídas para tal intento violam o interesse público de forma global implicando em verdadeiro estado contínuo de inconstitucionalidade por parte do Poder Executivo e Legislativo do Município de São Bernardo do Campo, **o que clama por uma tutela constitucional.**

131. Em suma, a Engenharia institucional que o ente Municipal, por meio dos seus Poderes Executivo e Legislativo pretendem com a edição da Lei n. 6.949/2020, não se enquadra nas condições jurídicas materiais de possibilidade da constituição de uma empresa pública que objetive o desvio de finalidade e a confusão patrimonial, tudo para evitar devolver os valores devidos a Autarquia, bem como

**baixar-lhe a disponibilidade financeira, o que implica em evidente prejuízo a sua autonomia universitária e as vedações estabelecidas pela interpretação conforme do artigo 173 da Carta da República, o qual não admite a forma empresa pública para instituição de ensino superior, devido ao fato que a empresa pública não possui autonomia frente ao seu controlador, ainda mais empresa pública dependente, como pretende o ato normativo impugnado.**

132. Logo, verifica-se o intuito contrário ao interesse público do ato normativo impugnado, o que demanda a sua declaração de inconstitucionalidade frente à Constituição Federal, como garantia da segurança jurídica e das expectativas normativas estabelecidas na Constituição Federal de 1988.

#### **IV.2 - DA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 206, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

133. Não obstante as inquestionáveis violações anteriormente demonstradas, destaca-se, também, que a legislação municipal impugnada afronta o princípio fundamental da **gestão democrática do ensino**, previsto no art. 206, VI, da Constituição da República.

134. Segundo prescreve o citado dispositivo constitucional, *“o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios, (...) gestão democrática do ensino público”*.

135. Para verificação do aspecto sob o qual a gestão democrática no ensino público resta violada pela Lei Municipal n. 6949/2020, cabe sua análise por meio do princípio democrático e a democracia participativa.

136. Presente na Constituição de 1988, é cedido que a democracia participativa é perceptível nas disposições referentes ao tribunal do júri (art. 5º, XXXVIII), ação popular (art. 5º, LXXIII), cooperação da sociedade civil no planejamento municipal (art. 29, XII), plebiscito e referendo (art. 14, I e II), iniciativa popular para produção legislativa (arts. 14, III e art. 29, XIII), participação do usuário de serviço público (art. 37, §3º), direito de representação perante os Tribunais de Contas (art. 74, §2º), planejamento e execução da política agrícola (art. 187), gestão da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII), ações da assistência social (art. 204, II), dentre outros.

137. Tais determinações se deram em virtude do desenvolvimento da sociedade, no sentido de verificar a necessidade de efetiva participação popular em determinadas questões.

138. Segundo citado pelo Nobre Ministro Alexandre de Moraes (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 17), Canotilho e Moreira assim reconhecem o princípio democrático:

(...) articulação das duas dimensões do princípio democrático justifica a sua compreensão como um princípio normativo multiforme. Tal como a organização da economia aponta, no plano constitucional para um sistema econômico complexo, também a conformação do princípio democrático se caracteriza tendo em conta a sua estrutura pluridimensional. Primeiramente, a democracia surge como um processo de democratização, entendido como processo de aprofundamento democrático de ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrática-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático e diferentes aspectos da vida econômica, social

e cultural, incorporação de participação popular direta, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática.

139. Neste sentido, o quanto disposto no art. 206, inciso VI, da Carta Magna, também se verifica como expressão da democracia participativa em nossa ordem constitucional. E tal raciocínio leva a constatar que a gestão democrática do ensino público, abrange diversas circunstâncias da vida em sociedade.

140. O que, em um primeiro momento, poderia levar à identificação da gestão democrática do ensino público como abrangente somente da possibilidade de participação da sociedade civil em temas afetos exclusivamente às funções da administração pública como promotora do direito à educação, é superado pelo reconhecimento de imperiosa participação popular também nos processos legislativos que digam respeito à alteração de diplomas constitucionais e legais que visem a modificação do status quo do ensino público. Assim, qualquer projeto de modificação legislativa no campo da educação prescinde de participação democrática da sociedade.

141. Pois bem. Conforme se verifica do processo legislativo que levou à sanção da Lei Municipal n. 6949/2020 (PL n. 90/2020) não fora observada a devida participação direta da sociedade, nem mesmo da coletividade diretamente afeta pelas alterações levadas a efeito (comunidade acadêmica da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, representada pela sua Congregação, devidamente constituída).

142. Participação está devida, uma vez que, repita-se, a Lei Municipal n. 6949/2020 tratou da alteração de uma autarquia destinada ao oferecimento de curso de

graduação e pós-graduação em Direito, para um “futuro” Centro Universitário, com a inclusão (sem a menor preocupação com a viabilidade ou não, de sua efetivação) de diversos cursos de aperfeiçoamento de servidores públicos municipais.

143. Posto isto, mostra-se flagrante a violação da referida legislação ora impugnada ao princípio democrático, em seu aspecto voltado à gestão participativa democrática do ensino público, previsto no art. 206, inciso VI, da Constituição Republicana de 88.

#### **V – DA NATUREZA DECISÓRIA: DECLARATÓRIA E MANIPULATIVA – COM VISTAS A EVITAR A PERDA DA AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS.**

144. A princípio as decisões do controle concentrado de constitucionalidade possuem natureza declaratória, as quais reconhecem, em regra, a nulidade dos atos normativos examinados ou, ainda, em alguns casos para garantia da segurança jurídica, essa Corte tem aplicado a sanção da anulabilidade, conforme o artigo 11 da Lei n. 9.882/99 e 27 da Lei n. 9.868/99.

145. Todavia, no âmbito da jurisdição constitucional, admitem-se as decisões de natureza interpretativa “lato senso”, as quais transcendem a mera operação do legislador negativo kelseniano, permitindo uma conduta proativa da Corte Constitucional.

146. A sentenças interpretativas, na definição de **RICARDO GUASTINI**, são aquelas pronunciadas na jurisdição constitucional e que versam sobre a

**possibilidade hermenêutica da lei e não sobre o texto da lei em si.** Sentença interpretativas em sentido lato: a) sentenças interpretativas em sentido estrito; b) decisões manipulativas.

147. As sentenças manipulativas se dividem em decisões aditivas e decisões substitutivas. Consoante ensina Ricardo Branco *“As sentenças substitutivas são aquelas em que a Corte declara a inconstitucionalidade de um preceito na parte em que expressa certa norma em lugar de outras, substancialmente distintas, que dele deveria constar para que fosse compatível com a Constituição”*.

148. Atuando dessa forma, a Corte não apenas anula a norma impugnada, mas a substitui por outra, essencialmente diferente, criada pelo próprio tribunal.

149. Nesse sentido, observado o caso em tela, verifica-se que **a mera declaração inconstitucionalidade não porá fim ao estado de coisas** que vem se perpetrando desde 2004 quando o Poder Público Municipal se apropriou indevidamente da disponibilidade financeira de R\$ 55.248.357,48 (cinquenta e cinco milhões duzentos e quarenta e oito mil trezentos e cinquenta e sete reais e quarenta e oito centavos) e se repete neste ano de 2020 quando há uma disponibilidade financeira de **R\$ 32.415.213,94 (trinta e dois milhões quatrocentos e quinze mil duzentos e treze reais e noventa e quatro centavos)**.

150. Com efeito, essa Corte não apenas deve declarar inconstitucionais os artigos 1º, 2º e 3º da Lei Municipal 6.949/2020, mas também dar a adequada concessão da tutela constitucional, **para aditar a norma municipal no sentido de que não seja**

possível a alteração do regime de universidade pública (autarquia) em empresa pública para casos futuros, sob pena de reclamação constitucional.

151. É fundamental reconhecer que, se a Lei 6.949/2020 for considerada constitucional/válida, há não só uma afronta para a FDSBC, mas para diversas outras entidades educacionais do país, que também poderão ser transformadas em empresas públicas como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual Paulista (UNESP), a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a Faculdade Municipal de Direito de Franca (FDF). A referida lei pode causar a gradual privatização do ensino superior do país e seu sucateamento.

152. Dessa forma, reforça-se ainda mais a necessidade de a Lei 6.949/2020 ser atacada em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal, a fim de que haja um precedente da Alta Corte Nacional que impeça o impulso do efeito cascata da lei.

153. Caso não seja esse o entendimento Egrégio Supremo Tribunal Federal, declarando que a lei viola os preceitos fundamentais supracitados, tal ato **não** impedirá a edição de nova lei com o mesmo objeto, de iniciativa do Prefeito e com a aprovação das Câmaras Municipais cooptadas politicamente pelo Chefe do Poder Executivo, no sentido de alinhamento de agendas decisórias.

154. Assim, as estruturas públicas não podem ficar à mercê da vontade política e da ciclotimia das alternâncias de Poder e as ideologias político-partidárias, mas devem se pautar na Constituição Federal, na manifestação contínua do Estado Constitucional.

155. O caráter dúctil do direito, conforme ensina **GUSTAVO ZAGREBELSKY**, não pode servir de âncora para qualquer decisão que fuja aos critérios da proporcionalidade, o que demanda uma decisão proativa da Corte Constitucional.

156. Nesse sentido, ainda que incipientes tais decisões, essa Corte vem adotando, ainda que timidamente a técnica das decisões interpretativas, o que permite a formulação do pedido de natureza manipulativo, para criação de obstáculo que impeça eventual recalcitrância quanto ao preceito fundamental violado.

157. Em síntese, para que o **preceito fundamental relativo à Autonomia Universitária**, bem como a preservação do patrimônio da Autarquia no tempo e no espaço que compreende a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo e outras mais no país, demanda a concessão da tutela constitucional, para o **fim de que seja dada decisão de natureza manipulativa, a fim de ser criado obstáculo intransponível a alteração do regime jurídico da Autarquia e o acesso indevido a disponibilidade financeira da Faculdade de Direito.**

158. O que se pede a Corte é que adote um ativismo constitucional, para proteção da própria Constituição Federal, enquanto representante do Poder Constituinte Originário vivo, com vistas a proteção das instituições democráticas, como é o caso das instituições públicas de ensino.

159. Em suma, é patente a necessidade da tutela constitucional, própria jurisdição constitucional em seu âmbito concentrado e abstrato, cujo escopo é a criação de um

obstáculo ao estado de coisas inconstitucionais ou a inconstitucionalidade sistêmica que se evidencia no tempo e no espaço.

160. O que o **AUTOR** pede a essa Corte é que restrinja não enquanto órgão do Poder Judiciário o Poder Executivo e Legislativo, mas Corte Constitucional representante do Poder Constituinte Originário, acima de todos os Poderes do Estado Constitucional, o Poder decisório para casos análogos sob pena do efeito cascata e do contínua produção hipertrofiada de legislação que visa violar o texto constitucional, como demonstra a história institucional da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo e do Município no século XXI.

161. É preciso antes de tudo, a criação de um obstáculo constitucional a essa situação, o que só pode ser feito por essa Excelsa Corte Constitucional, por meio de uma decisão manipulativa de caráter aditivo.

## **VI – DA LIMINAR.**

162. Nos termos do artigo 5º da Lei n. 9.868/99, a parte interessada poderá pedir a tutela de urgência legalmente denominada de liminar no processo constitucional, com escopo de suspender a eficácia do ato normativo impugnado até o julgamento final do processo.

163. Nesse sentido, depreende-se que estão presentes os requisitos ensejadores da concessão da tutela liminar, *in limine*, a saber, o “*fumus boni iuris*” ou a plausibilidade do direito e o “*periculum in mora*” ou perigo de dano irreparável, de difícil reparação ou ao resultado útil do processo.

164. Na situação em exame, verifica-se que o “*fumus boni iuris*” encontra-se presente, na medida em que é flagrante a violação artigos 173, 207 e 206, VI, da Carta da República, visto que a alteração do regime jurídico implica em verdadeiro gravame ao desempenho da finalidade e da autonomia institucional da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

165. Além disso, o “*periculum in mora*” se evidencia na medida em que, assim como ocorreu a apresentação e deliberação de projeto de lei no mesmo dia, nada impede que qualquer momento, o **PREFEITO, edite novas normas que permitam o acesso ao** Caixa vultoso da Faculdade de Direito esvaziando, minando as condições econômicas da eficiência praticada pela instituição de ensino, ocasionando déficit necessário para sua ulterior privatização.

166. Ademais, o impasse permitir que a norma perdue significará que os Executivos regionais e locais tenham “carta branca” para vilipendiar o ensino público brasileiro. As instituições públicas no Brasil devem ser prestigiadas, financiadas e incentivadas, o que somente assim permitirá que o país aumente seus índices de desenvolvimento.

167. Não é possível esperar até a decisão final dessa Colenda Corte e de seu órgão especial, devendo, para tanto ser concedida a liminar, via decisão monocrática, para ulterior referendo do Plenário desta Corte, nos termos do artigo 5º, da Lei n. 9.882/99.

168. Portanto, urge que o douto relator conceda a liminar (decisão monocrática), para **SUSPENSÃO da eficácia dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Municipal de São**

**Bernardo do Campo n. 6949/2020, como garantia do devido processo legal substantivo.**

## **VII – DOS PEDIDOS.**

169. Diante do exposto, o **AUTOR** espera que esse Excelso Supremo Tribunal Federal, analisando os pressupostos processuais receba a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, pedindo e requerendo que:

- a) A notificação do **PREFEITO** e da **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**, para que, como autoridades responsáveis pelo ato normativo questionado, manifestem-se, querendo, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre o pedido de concessão de medida cautelar, com fundamento no artigo 5º, § 2º, da Lei n. 9.882/99;
- b) A concessão da medida liminar, com base no artigo 5º, §3º, da Lei n. 9.882/99, para **suspender** a eficácia dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Municipal de São Bernardo do Campo n. 6.949/2020 e que os **PODERES MUNICIPAIS SE ABSTENHAM DE ELABORAR NOVO ATO LEGISLATIVO COMO IDÊNTICO TEOR**, até o julgamento final da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental;
- c) Notificação do **PREFEITO** e da **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**, para que, como autoridades responsáveis pelo ato normativo questionado, manifestem-se, querendo, no prazo de 10 (dez) dias, sobre o mérito da Arguição de Descumprimento de Preceito

Fundamental, com fundamento no artigo 6º, parágrafo único, da Lei n. da Lei n. 9.882/99;

d) Intimação do Senhor Procurador-Geral do Município, para se manifestar sobre o mérito da presente ação, no prazo de quinze dias, nos termos do artigo 7º da Lei n. 9.882/99;

e) Intimação do Procurador-Geral da República, para se manifestar, nos termos do art. 102, §1º, da Constituição Federal e Lei 9.882/99;

f) **A PROCEDÊNCIA do pedido de mérito, com a ratificação da liminar par ao fim de que seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 1, 2º e 3º da Lei Municipal de São Bernardo do Campo n. 6.949/2020.**

g) **A PROCEDÊNCIA do pedido de NATUREZA MANIPULATIVA, para cessão do atual estado de coisas, com vistas a criação de obstáculo constitucional à continua interferência inconstitucional dos Poderes Municipais na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, bem como em toda em qualquer instituição pública ensino no país em nítida violação da autonomia universitária.**

170. Protesta o **AUTOR** pela juntada das cópias da Lei Municipal e da Justificativa do Projeto de Lei, nos termos do parágrafo único, do artigo 3º, da Lei Federal n. 9.882/99.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 04 de janeiro de 2021.

*Eugênio José Guilherme de Aragão*

*OAB/DF 4.935*

*Habacuque Wellington Sodré*

*OAB/SP 287.857*

*Angelo Longo Ferraro*

*OAB/DF 37.922*

*Paulo Henrique Lêdo Peixoto*

*OAB/SP 310.891*

*Marcelo Winch Schmidt*

*OAB/DF 53.599*

*Marcio Calisto Cavalcante*

*OAB/SP 263.656*

*Alexandre Henrique Moretti*

*Cammarosano Kopczynski*

*OAB/SP 353.063*

*Fabio Mariano*

*OAB/SP 251.022*