



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ - FORO CENTRAL DE MARINGÁ
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE MARINGÁ - PROJUDI
Avenida Pedro Taques, 294 - 18ª Andar - Torre Sul - Ed. Átrium Empresarial - Zona 07 - Maringá
/PR - CEP: 87.030-008 - Fone: (44) 3472-2701 - E-mail: MAR-16VJ-S@tjpr.jus.br

Autos nº. 0004683-03.2025.8.16.0190

Classe Processual: Ação Popular

Assunto Principal: Violação aos Princípios Administrativos

Valor da Causa: R\$1.000,00

Autor(s): • Kim Rafael Serena Antunes

Réu(s): • CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ representado(a) por MAJORIE
CATHERINE CAPDEBOSQ

Vistos e examinados estes autos:

I. Relatório

Trata-se de ação popular com pedido liminar ajuizada por **Kim Rafael Serena Antunes** em face da **Câmara Municipal de Maringá**, ambos qualificados e devidamente representados nos autos.

Aduziu o autor que a ré Câmara Municipal de Maringá, por iniciativa de sua Mesa Executiva, propôs o Projeto de Lei n. 17.582/2025, incluído sob regime de urgência especial na pauta da 41ª (quadragésima primeira) sessão ordinária que, de seu turno, foi agendada para o dia 8 de julho de 2025. Comentou que o projeto de lei em alusão "*visa alterar profundamente a estrutura orgânico-administrativa da Câmara Municipal, por meio da criação e ampliação de um número significativo de cargos de provimento em comissão*", o que se daria nos gabinetes parlamentares e na estrutura administrativa interna mediante a criação de 25 (vinte e cinco) cargos.

Argumentou que a medida cuidar-se-ia, portanto, de "*nova expansão da máquina legislativa, com potencial impacto financeiro substancial e permanente para o erário*", e sustentou que a medida foi pautada para votação sem prévio debate público ou análise técnica. Esmiuçou os cargos que serão ou seriam criados, e aludiu à justificativa formal do projeto de lei, expendida no sentido de "*aprimorar o desempenho parlamentar*" e "*modernizar a gestão interna*" da Câmara Municipal de Maringá, ora ré. Defendeu, contudo, que os argumentos seriam genéricos "*e insuficientes diante do já elevado número de cargos comissionados existentes na estrutura da atual [...]*".

Mencionou que há estimativa de impacto orçamentário-financeiro tendente a indicar um acréscimo de R\$ 3.088.276,42 (três milhões, oitenta e oito mil, duzentos e setenta e seis reais e quarenta e dois centavos) nas despesas anuais com pessoal, ou seja, "*um incremento de 1,32% no índice de gastos com pessoal para o exercício de 2025.*" Fez alusão aos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e defendeu que as regras esboçadas pelos dispositivos legais não foram observadas, tampouco o foi o princípio do interesse público. Disse, ainda, que a estrutura organizacional da Câmara ré já havia sido reformulada há menos de seis meses, quando da edição da Lei Municipal n. 11.910/2025.

Quanto ao fundamento jurídico de sua pretensão e para além da Lei de Responsabilidade Fiscal, lançou mão, também, do art. 37, *caput* e incisos II e V, da Constituição Federal, bem como do que decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal no âmbito dos Temas 697 e 1010 da Repercussão Geral e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.



5.542. Além disso, citou o art. 2º, alíneas "b" e "e", da Lei n. 4.717/1965, sustentando que houve vício de forma e desvio de finalidade quando da eleição do regime de urgência especial para o trâmite do projeto de lei hostilizado. Rechaçou, ainda, a presença da proporcionalidade ou de justificativa funcional. Salientou que há desproporcionalidade entre os cargos efetivos e comissionados, e que há violação ao devido processo legislativo e ao próprio regimento interno da Câmara ré na condução do projeto de lei.

Ao final, articulou pela presença dos requisitos dispostos no art. 300 do Código de Processo Civil para a concessão da tutela antecipada, e pugnou pela concessão de medida liminar com o objetivo de que fosse determinada a imediata suspensão da tramitação do Projeto de Lei n. 17.582/2025, *"exclusivamente quanto à sua apreciação em regime de urgência especial, impedindo-se sua deliberação na sessão ordinária pautada ou em qualquer sessão ulterior, até a regular tramitação pelo rito ordinário"*.

Subsidiariamente, requereu a concessão da antecipação da tutela para que fossem *"suspensos os efeitos da norma, com proibição de nomeação, posse ou movimentação de recursos públicos com fundamento nos dispositivos que criaram ou ampliaram cargos em comissão, até decisão final da presente ação."*

Em sede de prestação jurisdicional definitiva, pugnou pela *"declaração de nulidade do Projeto de Lei n. 17.582/2025"*, caso convertido em norma jurídica, ou pela *"anulação do procedimento legislativo por vício de forma, se não aprovado"*, bem como a condenação da parte ré ao ressarcimento ao erário municipal *"caso já tenha havido nomeações e pagamentos indevidos decorrentes da tramitação e/ou eventual aprovação da norma"*.

Juntou documentos (cf. movs. 1.2 a 1.23).

Após, o autor tornou a manifestar-se nos autos (cf. mov. 8.1), com o fito de emendar a petição inicial e incluir *"novo fundamento de ilegalidade formal"*, por inexistência de registro de reunião da Mesa Diretora para deliberar sobre a concessão da urgência especial.

A antecipação da tutela pleiteada na petição inicial sob a modalidade da urgência foi indeferida por este Juízo na decisão de mov. 9.1. Na mesma ocasião, recebeu-se a emenda da petição inicial apresentada em mov. 8.1 e determinou-se a intimação da parte autora para manifestar-se a respeito da possível inadequação da via eleita, facultando-lhe eventual aditamento da petição inicial, com ordem de ulterior vista dos autos ao Ministério Público para manifestação.

O autor apresentou aditamento da petição inicial em mov. 12.1 e, em suma, aduziu que: a) o objeto da presente ação popular não é o conteúdo do Projeto de Lei n. 17.582/2025; b) houve indevida aplicação do Regimento Interno da Casa Legislativa ré; c) a via eleita mostra-se escorregia para impugnar a atuação legislativa, e; d) a despeito do indeferimento da antecipação da tutela, *"a situação processual evoluiu de maneira a reforçar, e não enfraquecer, a urgência e a plausibilidade da pretensão deduzida"*. Em conclusão, reiterou o pleito de concessão de tutela provisória e pugnou pelo recebimento da emenda da petição inicial.

Manifestou-se novamente o autor em mov. 13.1, para a juntada de novo documento aos autos (cf. mov. 13.2).

Tornou a manifestar-se o autor em mov. 15.1, para informar a interposição de agravo de instrumento em face da decisão interlocutória de mov. 9.1.

Este Juízo recebeu o novo pleito de concessão da tutela antecipada enquanto pedido de reconsideração (cf. item II da decisão de mov. 17.1) e, em relação ao recurso interposto, manteve a decisão agravada em sede de juízo de retratação (cf. item IV da decisão de mov. 17.1).



Juntou-se aos autos a decisão monocrática proferida pelo r. Juízo "ad quem" no âmbito do supracitado agravo de instrumento, pela qual foi indeferido o pleito de concessão da tutela recursal (cf. mov. 21.1).

Sobreveio, após, nova manifestação da parte autora nos autos (cf. mov. 22.1), oportunidade na qual fez menção à recomendação administrativa expedida pelo Ministério Público do Estado do Paraná a respeito da temática (cf. mov. 22.2). Sustentou que a recomendação "reproduz e ratifica integralmente os fundamentos jurídicos e fáticos já delineados na presente ação popular". Requereu que a manifestação componha o aditamento da petição inicial.

Por fim, o Ministério Público, que no feito atua enquanto fiscal da ordem jurídica, apresentou parecer nos autos pela extinção do feito sem resolução de mérito (cf. mov. 24.1). Articulou o órgão ministerial, em síntese, que: a) falta interesse processual ao autor, em razão da inadequação da via eleita; b) o caso presente debate a violação à doutrina "interna corporis"; c) a averiguação quanto à adequação dos efeitos da inovação legislativa combatida "parecer ser atribuição dos Poderes Executivo e Legislativo"; d) "difícilmente é possível enquadrar a ação popular para afrontar tramitação de projeto de lei", e; e) até a finalização do processo legislativo, cabe apenas aos próprios parlamentares a discussão quanto à adequação das normas regimentais aplicáveis, escapando da competência do Poder Judiciário.

Com o retorno da vista dos autos dada ao Ministério Público, os autos vieram-me conclusos.

É o relatório. Decido.

II. Fundamentação

II.1. Primeiramente, **recebo** as petições da parte autora de movs. 12.1, 13.1 e 22.1 enquanto aditamento da petição inicial, o que faço com fundamento no art. 329, inciso I, do Código de Processo Civil (que, "mutatis mutandis", aplica-se ao regime das ações populares).

Não obstante, passa-se à imediata prolação de comando sentenciante na forma disposta pelo art. 330, inciso III, do Código de Processo Civil, que estabelece o indeferimento da petição inicial quando, dentre outras hipóteses, "o autor *carecer de interesse processual*", sendo este o caso.

II.2. Cuida-se de ação popular com pedido liminar ajuizada por Kim Rafael Serena Antunes em face da Câmara Municipal de Maringá, na qual pretendeu o autor a "declaração de nulidade do Projeto de Lei n. 17.582/2025", caso convertido em norma jurídica, ou "a anulação do procedimento legislativo por vício de forma, se não aprovado", bem como a condenação da parte ré ao ressarcimento ao erário municipal "caso já tenha havido nomeações e pagamentos indevidos decorrentes da tramitação e/ou eventual aprovação da norma".

Na casuística, adianta-se que a ação popular **não se mostra a via adequada** para questionar atos legislativos praticados no âmbito de tramitação de projeto de lei. Portanto, concluir-se-á pela **carência da ação**, na forma doravante fundamentada.

A ação popular é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, possuindo fins preventivos e repressivos da atividade administrativa lesiva ao patrimônio público (cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 859). A atividade administrativa **lesiva ao patrimônio público** passível de tutela pela via da ação popular deve ser, por definição legal, **nula** (na forma do art. 2º da Lei n. 4.717/1965) ou **anulável** (na forma do art. 3º da Lei n. 4.717/1965).



Desse modo, a partir da detida análise dos argumentos expendidos na inicial, pode-se dizer que pretendeu a parte autora que a nulidade seja reconhecida por vício de forma (cf. art. 2º, alínea "b") e/ou pelo desvio de finalidade (cf. art. 2º, alínea "e"); poder-se-ia afirmar, ainda, que o autor visou o reconhecimento da anulabilidade pela "cláusula aberta" disposta no art. 3º da Lei n. 4.717 /1965:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) **vício de forma;**
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) **desvio de finalidade.**

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) **o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;**
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) **o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.**

*Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, **serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.** (Grifos acrescidos).*

Nesse diapasão, vê-se que o ato administrativo pode ter a sua nulidade ou a sua anulabilidade reconhecida na medida em que se revela **lesivo ao patrimônio público**, conceito este que, segundo orientação pacífica do egrégio Superior Tribunal de Justiça, possui concepção "**lato sensu**", o que significa dizer que não é necessária a lesão no sentido pecuniário, visto que a ação popular tem por escopo também proteger **o patrimônio moral e cívico da Administração Pública** (cf. STJ, REsp 849.297/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 08/10/2012).

A ação popular não pode ser utilizada enquanto sucedâneo das ações de controle concentrado de constitucionalidade (cf. STJ, REsp 958.550/SC[1], Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/04 /2008, DJe 24/04/2008), tampouco pode ser manejada contra lei em tese (cf. STJ, REsp 441.761/SC[2], Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/12/2006, DJ 18/12/2006, p. 306). Noutros termos, se a ação



popular possui como único escopo a declaração de ilegalidade ou de inconstitucionalidade de lei em tese, estar-se-ia diante de caso de pronto indeferimento da petição inicial.

De mais a mais, não se pode olvidar que a finalidade precípua da via eleita é a defesa de **interesses difusos**, mediante a anulação ou declaração de nulidade de ato lesivo ao patrimônio público (art. 1º da Lei n. 4.717/1965[3]), exercendo-se a denominada pretensão "**desconstitutiva condenatória, visando tanto à anulação do ato impugnado quanto à condenação dos responsáveis e beneficiários em perdas e danos**" (Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 316-317. Grifos acrescidos). A propósito do tema, veja-se julgado do egrégio Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. IRREGULARIDADES FORMAIS AVERIGUADAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, QUE NÃO ENSEJARAM, CONTUDO, DANO AO ERÁRIO, CONFORME RECONHECIDO EM PERÍCIA JUDICIAL E PELO TCE DE MINAS GERAIS. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENÇÃO DOS RECORRENTES NO RESSARCIMENTO DOS COFRES PÚBLICOS, COM ESTEIO EM LESÃO PRESUMIDA À MUNICIPALIDADE, SOB PENA DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO ENTE ESTATAL. [...]. 4. **A Ação Popular consiste em um relevante instrumento processual de participação política do cidadão, destinado eminentemente à defesa do patrimônio público, bem como da moralidade administrativa, do meio-ambiente e do patrimônio histórico e cultural; referido instrumento possui pedido imediato de natureza desconstitutiva-condenatória, pois colima, precipuamente, a insubsistência do ato ilegal e lesivo a qualquer um dos bens ou valores enumerados no inciso LXXIII do art. 5o. da CF/88 e, conseqüentemente, a condenação dos responsáveis e dos beneficiários diretos ao ressarcimento ou às perdas e danos correspondentes.** 5. **Tem-se, dessa forma, como imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da Ação Popular e conseqüente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes.** [...]. (STJ, REsp 1447237/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2014, DJe 09/03/2015. Grifos acrescidos).

Neste estado de coisas, pode-se dizer que o autor da ação popular possui o dever não apenas de reivindicar genericamente a lesão ao patrimônio público (ainda que tomado o seu conceito "*lato sensu*"), porém de **demonstrar, por meio de elementos concretos previstos na Lei n. 4.717/1965, o modo como este dano à coisa pública foi ou será ilegalmente concretizado ou é ilegalmente perpetuado** - sob pena de permitir que a todo momento interesses oblíquos e escusos sejam dirigidos ao Poder Judiciário, tornando-o órgão consultivo e/ou fiscalizador da atividade dos outros poderes para, ao fim e ao cabo, atender não a interesses coletivos, porém a interesses de ordem pessoal.

Exsurge como consequência de tal asserção, por outro lado, que a análise judicial de atos sustentadamente lesivos no âmbito das ações populares não pode ser realizada de forma irrestrita. Como bem adverte a melhor doutrina, "*a ação popular vem sendo desvirtuada e utilizada como meio de oposição política de uma Administração a outra, o que exige do Judiciário redobrada prudência no julgamento, para que não a transforme em instrumento de vindita partidária [...]*", cuja lição prossegue:

"Mas é de se observar que **a ação popular não autoriza o Judiciário a invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repute mais convenientes ou oportunos, pois essa valoração refoge da competência da Justiça**, e é privativa da Administração. O pronunciamento do Judiciário, nessa ação, fica limitado unicamente à legalidade do ato e à sua lesividade ao patrimônio público. Sem a ocorrência desses dois vícios no ato impugnado não procede a ação."



(MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandados de Segurança e Ações Constitucionais*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, ps. 192, 195-196. Grifos acrescentados).

Ou seja, ainda que amiúde se sustente no âmbito de ações populares que existe melhor forma para praticar determinado ato, disso não se segue que o ato é ilegal - ou seja, contrário ao Direito -; ou, que por entender ser outro modo o mais conveniente para praticá-lo, o Poder Judiciário torna-se autorizado a proceder à sua revisão. Como dito, a escorreita análise desses casos perpassa por redobrada cautela e autocontenção, sob pena de chancelar que a impositiva **atuação harmônica dos Poderes da República** transmude-se em exacerbada e despienda invasão da competência de um dos poderes por outro ou outros.

Adequada, portanto, coloca-se a ponderação feita na obra de José Miguel Garcia Medina, que ensina que malgrado alçado à condição de intérprete final da Constituição Federal, o Poder Judiciário pode se ver forçado a atuar em outras esferas, **o que não equivale fazer-lhe as vezes**; cita-se:

"Como o Estado deve atuar plenamente, é natural que, havendo déficit no exercício de um dos poderes, outro poder estatal acabará forçando seu ingresso nessa outra esfera - o que não equivale a fazer-lhe as vezes, já que também esta interferência forçada tende a não suprir, plenamente, a situação deficitária que a justificou. [...]."

[T]udo depende do arranjo que se opera entre os três poderes: uma postura mais conforme à Constituição, se adotada pelos Poderes Executivo e Legislativo, tenderia a colocar o Poder Judiciário em posição menos ativa. [...].

*Se é certo que há um aumento do espaço da atuação judicial [...], não se pode desconsiderar o que estabelece o art. 2º da Constituição: os poderes são independentes e harmônicos entre si. **O Poder Judiciário não pode, pois, ocupar o lugar dos demais poderes. Tal atuação, assim, deve ser excepcional.**" (in: Constituição Federal Comentada. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 46-49. Grifos acrescentados).*

A acertada lição supratranscrita é desdobramento da moderna exegese dada ao **princípio constitucional da divisão ou separação dos poderes** - que, no texto da Constituição Federal, é alçado ao *status* de **princípio fundamental**, consoante disposto em seu art. 2º: "[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

A divisão ou a separação dos Poderes da União, para José Afonso da Silva, consiste em "**confiar cada uma das funções governamentais** (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgão diferentes", e fundamenta-se em dois elementos, sendo eles: a) a "**especialização funcional**, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função", e; b) a "**independência orgânica**, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação." (cf. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022, p. 111. Grifos acrescentados).

É por isso que, ainda que não raro a sociedade veja-se testemunhando movimento no qual o Poder Judiciário busca a concretização dos mandamentos constitucionais diante da inércia dos demais poderes, razão assiste a parcela da doutrina e da jurisprudência quando advertem que, a despeito do nobre papel exercido pelo Poder Judiciário, **os demais poderes** - e não apenas eles, como também a população - **também possuem importante papel quando da leitura da Constituição Federal**. O fato de que, "v.g.", questões atinentes



às matérias constitucionais são diariamente judicializadas não possui o condão de infirmar a separação dos poderes, incumbindo ao Judiciário ficar sempre atento aos limites de sua atuação de acordo com o desenho constitucional vigente.

Ganha relevância, assim, a advertência feita por Luiz Guilherme Marinoni, no sentido de que “[a] atribuição de significado à Constituição deve contar com a participação da vontade do povo e dos seus representantes”; com efeito, sustenta o autor que “o Judiciário, em determinadas hipóteses, deve ser deferente às decisões parlamentares, e que **a definição da interpretação constitucional deve se submeter à participação popular e ao diálogo institucional.**” (cf. *Processo Constitucional e Democracia*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 46. Grifos acrescidos).

Voltando ao caso concreto, vislumbra-se que o presente Juízo (cf. decisão interlocutória de mov. 9.1), o eminente Desembargador Relator dos autos recursais de n. 75711-19.2025.8.16.0000 (cf. decisão monocrática de mov. 21.1 destes autos) e o Ministério Público do Estado do Paraná (enquanto fiscal da ordem jurídica, vide parecer de mov. 24.1) manifestaram entendimento que, ao fim e ao cabo, mostra-se coincidente e harmônico: **a via eleita mostra-se manifestamente inadequada**, porquanto ao Judiciário é vedado exercer controle preventivo de constitucionalidade ou, ainda, sindicar os atos das casas legislativas que se sustentam, unicamente, na interpretação conferida às normas regimentais internas.

Noutros termos, diz-se que: a) **é vedada a impugnação de projeto de lei e/ou de atos de natureza puramente legislativa**, ressalvada a excepcional hipótese de impetração de mandado de segurança por membro da casa legislativa, e; b) **é, outrossim, vedado ao Poder Judiciário exercer controle judicial no sentido dar interpretação às regras regimentais ou “interna corporis”**, sob pena de malferir a separação dos poderes.

A questão foi antecipada por este Juízo, em sede de cognição sumária e não exauriente, quando da prolação da decisão interlocutória de mov. 9.1. Na ocasião, destacou-se primeiramente que a pretensão autoral deduzida na presente ação popular destina-se a atacar **o teor e trâmite de projeto de lei municipal**, a saber, o **Projeto de Lei n. 17.582/2025**. Anotou-se, ainda, que a pretensão autoral resumiu-se ao mérito da proposição legislativa e à atuação dos agentes políticos vinculados à Câmara ré no trâmite do projeto de lei - que, ainda na presente data, não se tem notícia de que foi introduzido no plano de existência jurídica enquanto norma positiva.

Aqui não se olvida, por exemplo, do argumento que constou do item I (“do objeto do aditamento”) da petição de mov. 12.1 (“aditamento à petição inicial”) do autor, segundo o qual “o objeto da presente ação popular não é o conteúdo do Projeto de Lei n. 17.582/2025 em si, tampouco se confunde com eventual controle abstrato ou preventivo de constitucionalidade da norma”. A asserção contrapõe-se, todavia, ao que expressamente constou da própria petição inicial protocolada pelo autor, quando a “declaração de nulidade” do projeto de lei ou a “anulação do procedimento legislativo” foi pleiteada com a adoção das seguintes teses jurídicas:

“[...] ii) aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade e impessoalidade (art. 37 da Constituição Federal e art. 59 da Lei Orgânica do Município de Maringá);

iii) e às teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010 da Repercussão Geral (RE 1.041.210), que condicionam a criação de cargos em comissão a critérios técnicos, funcionais e de proporcionalidade; e

iv) aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que é **flagrantemente inconstitucional** e lesivo ao erário, sendo plenamente passível de controle jurisdicional por meio da presente ação popular, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei nº 4.717/1965.” (cf. petição inicial de mov. 1.1. Grifos acrescidos).



Dessarte, sobrevive incólume a conclusão havida por este Juízo quando da decisão interlocutória de mov. 9.1 - e ainda que havida em sede de cognição sumária e não exauriente -, mormente porque não poderia ser outra a interpretação dada às expressões expendidas na petição inicial (como, "v.g.", "*flagrantemente inconstitucional*", supracitada) que não o **patente desejo de que fosse exercido controle preventivo de constitucionalidade**, ainda que pleiteado de forma oblíqua e que, agora que alertada a inadequação da via eleita, exista esforço argumentativo para afastá-lo.

Sabe-se que o ordenamento jurídico brasileiro adotou um modelo misto no respeitante ao controle de constitucionalidade, o que significa dizer, à luz da doutrina de José Miguel Garcia Medina, que há combinação entre a **fiscalização política** e a **fiscalização jurisdicional** no que tange à eliminação de leis e atos normativos contrários ao texto constitucional (cf. *Prequestionamento, Repercussão Geral da Questão Constitucional, Relevância da Questão Federal*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 73). Por outro lado, o mesmo autor bem adverte quanto ao momento em que cada tipo de fiscalização pode se fazer presente:

*"O **controle político** é exercido no curso do processo legislativo, por comissões existentes nas Casas do Congresso Nacional (cf. art. 57 da CF/1988), assim como pelo Poder Executivo, que tem poder de veto em caso de inconstitucionalidade parcial ou total (art. 66, § 1º, da CF/1988). O **controle político é anterior, portanto, preventivo**. Interessa, neste trabalho, o **controle repressivo**, e dentro de sua análise, somente aquele que é realizado pelo **Poder Judiciário**." ("Idem", p. 73. Grifos acrescentados).*

Da lição doutrinária acima citada, vislumbra-se que o **controle preventivo deve ser exercido exclusivamente por cada Casa Legislativa dentro de seu âmbito**, sendo vedado o exercício dessa modalidade de controle ao Poder Judiciário - que, de seu turno, realiza (somente) o denominado **controle repressivo**.

Renova-se a oportunidade de se citar, por conseguinte, precedente proferido pelo egrégio Supremo Tribunal Federal em caso julgado monocraticamente pelo eminente Ministro Celso de Mello, por anos decano daquela Corte Suprema. Na ocasião, advertiu-se quanto à **impossibilidade de que se impugne projeto de lei em sede de ação popular**, sob pena de cancelar a instauração de controle preventivo e abstrato de constitucionalidade e, ainda, a fiscalização de ato normativo ainda não formado. Novamente se transcreve o que decidiu o estimado jurista no âmbito da ação originária n. 2.441/SP:

*"Na realidade, **constata-se que esta 'ação popular' está sendo indevidamente utilizada como verdadeiro sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade**, para cujo ajuizamento falece legitimação ativa 'ad causam' à parte autora.*

*Vale ressaltar, por oportuno, a advertência deste Supremo Tribunal Federal, cujas decisões já acentuaram, por mais de uma vez, **a inviabilidade do emprego, p. ex., do 'writ' mandamental como instrumento de controle abstrato da validade constitucional das leis, atos normativos em geral e de ações ou omissões estatais** (RTJ 110/77, Rel. Min. FRANCISCO REZEK – RTJ 111/184, Rel. Min. DJACI FALCÃO – RTJ 132/1136, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) [...].*

*Observo, de outro lado, no caso em exame, que, **além da indevida utilização da ação popular como sucedâneo de processo de controle normativo abstrato, o autor deduz impugnação a um mero projeto de lei (PLC nº 27/2016), o que importaria, se tal fosse possível, na instauração de verdadeiro controle preventivo e abstrato de constitucionalidade, de todo inviável em nosso sistema de direito positivo.** [...].*



O direito constitucional positivo brasileiro [...], ao longo de sua evolução histórica, jamais autorizou – como a Constituição promulgada em 1988 também não o admite – o sistema de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade em abstrato. Inexiste, portanto, em nosso sistema jurídico, a possibilidade de fiscalização abstrata preventiva, pelo Supremo Tribunal Federal, da legitimidade constitucional de meras proposições normativas.

Atos normativos 'in fieri', vale dizer, ainda em fase de formação, com tramitação procedimental não concluída, não ensejam nem dão margem ao controle concentrado ou em tese de constitucionalidade, que supõe – ressalvadas as situações configuradoras de omissão juridicamente relevante – a existência de espécies normativas definitivas, perfeitas e acabadas. Ao contrário do ato normativo – que existe e que pode dispor de eficácia jurídica imediata, constituindo, por isso mesmo, uma realidade inovadora da ordem positiva –, **a mera proposição legislativa, como o PLC nº 27/2016 (objeto de impugnação nesta causa), nada mais encerra do que simples proposta de direito novo, a ser submetida à apreciação do órgão competente, para que, de sua eventual aprovação, possa derivar, então, a sua introdução formal no universo jurídico.** [...].

E é exatamente essa a situação exteriorizada neste processo, no qual se postulou a efetivação de controle abstrato de constitucionalidade em caráter preventivo, sem que ainda existisse, formalmente, qualquer ato normativo definitivamente incorporado ao ordenamento positivo. O ato aqui tratado concerne, tão somente, a mero projeto de lei que sequer havia sido introduzido, à época do ajuizamento da presente ação popular, no plano de existência jurídica, não se ajustando, em consequência, para efeito de fiscalização de constitucionalidade, à noção de ato normativo.” (cf. decisão monocrática proferida pelo Min. Celso de Mello no âmbito da AO 2.441/SP. Grifos acrescidos).

Das judiciosas razões jurídicas acima lançadas lê-se que a ação popular não pode ser sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade e, ainda: ao Poder Judiciário é defeso realizar eventual controle preventivo de constitucionalidade, de modo que **eventual impugnação apenas e tão somente ganha lugar quando da “existência de espécies normativas definitivas, perfeitas e acabadas”** (cf. STF, AO 2.441, trecho supratranscrito. Grifos acrescidos).

Não sem razão, a doutrina especializada define a expressão “ato” contida na Lei n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) como “a lei, o decreto, a resolução, a portaria, o contrato e demais manifestações gerais ou especiais, **de efeitos concretos**, do Poder Público e dos entes com funções públicas delegadas ou equiparadas.” (cf. Hely Lopes Meirelles; Arnaldo Wald; Gilmar Ferreira Mendes. *Mandados de Segurança e Ações Constitucionais*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, os. 198-199. Grifos acrescidos). Veja-se que aqui não se citou **projeto de lei** enquanto possível ato lesivo, e o motivo é assaz evidente: **projetos de lei não possuem efeitos concretos**.

Nesta esteira, volta-se a afirmar, assim como esboçado na decisão de mov. 9.1, que a presente não se cuida de ação popular que é preventiva “*apenas*” em relação a eventual dano ao patrimônio público. Trata-se, a bem da verdade, de ação popular que precede o próprio término atuação legislativa que viria (ou não) a caracterizar o ato lesivo (“*in casu*”, normativo) passível de impugnação, **o que se dá de modo demasiadamente prematuro**.

De outro giro, aqui não se olvida de excepcional hipótese em que é autorizada a judicialização de atos praticados no processo de aprovação de lei, porém se adianta de imediato que **não se amolda à casuística**. Cuida-se da **impetração de mandado de**



segurança por membro da Casa Legislativa na qual é praticado o ato questionado, não existindo autorização outorgada pelo ordenamento jurídico vigente no sentido de que tal legitimação seja estendida a cidadão não detentor de mandato.

Novamente em homenagem à consolidada jurisprudência do e. STF a respeito da temática, cita-se o pronunciamento proferido pela eminente Ministra Rosa Weber no âmbito do mandado de segurança n. 34.577/DF, quando se decidiu pela **impossibilidade de que cidadão não detentor de mandato questione atos praticados no processo de aprovação de lei**, o que remonta ao entendimento jurisprudencial manifestado pelo Plenário da Corte Suprema em oportunidades anteriores e construído ao longo de décadas. Registre-se:

"1. A impetração de mandado de segurança por cidadão contra ato praticado no âmbito das competências próprias das Casas Legislativas é hipótese recorrente nesta Suprema Corte. Ao julgar pretensão deduzida em face de ato do então Presidente da Câmara dos Deputados que havia proferido decisão supostamente ilegal sob a perspectiva do devido processo legislativo, exarei recentemente a seguinte decisão (MS nº 34.190/DF, DJe de 11.5.2016): [...].

2. Tais considerações são plenamente aplicáveis à hipótese, em que cidadão não detentor de mandato no Senado Federal questiona a condução dos trabalhos legislativos (em sentido amplo) de que resultou a cisão da votação de quesitos, durante a fase final de julgamento do processo de impeachment da Presidente da República. O impetrante se insurge, portanto, contra ato do qual não tomou parte.

3. A afirmação do direito subjetivo do parlamentar para questionar, individualmente, atos praticados no âmbito da Casa Legislativa à qual se vincula remonta ao início da década de 1980, a partir do precedente firmado no MS nº 20.257/DF, Pleno, Relator para acórdão Ministro Moreira Alves, DJ de 27.02.1981. Naquele caso, esta Suprema Corte se deparou com hipótese peculiar, diante da insurgência de dois Senadores da República contra o trâmite de Propostas de Emenda Constitucionais que tinham por objetivo estender o prazo de mandato dos então Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Alegou-se, àquela altura, que o simples trâmite de tais propostas estaria vedado pelo art. 47, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual 'não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação e a República'. Nesse contexto, a mera omissão em relação ao dever de arquivar proposta tendente a abolir, na visão dos impetrantes, o regime republicano representativo (este baseado na eleição periódica de representantes para os cargos do Executivo e Legislativo) já daria ensejo ao reconhecimento de violação da Constituição.

Durante o julgamento (e no que importa à presente controvérsia), o Supremo Tribunal Federal superou o entendimento segundo o qual seria vedado ao Poder Judiciário intervir 'no Congresso Nacional para impedir que este pratique ato de seu ofício' (voto do Ministro Soares Muñoz) para afirmar, nos termos do voto do Ministro Moreira Alves, que, constatada inconstitucionalidade no 'próprio andamento do processo legislativo', diante de deliberação a respeito de assunto vedado, caberia 'ao Poder Judiciário - nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado - impedir que se desrespeite a Constituição', pois 'na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência'. [...].

4. A análise judicial do respeito ao devido processo legislativo em mandado de segurança não se opera, porém, quando ausente a condição de parlamentar daquele que deduz a pretensão. A construção jurisprudencial que permitiu o reconhecimento de direito subjetivo ao membro da Casa Legislativa na qual praticado o ato questionado tem seu sentido definido pelas características do próprio instrumento processual por meio da qual tal pretensão é veiculada, pois o mandado de segurança, como garantia constitucional, é destinado à proteção de 'direito líquido e



*certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data', diante de ilegalidade ou abuso de poder cometidos por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (art. 5º, LXIX, da Constituição Federal). **O substrato político do tema veiculado, por mais relevante e abrangente que possa ser, não altera essa conclusão, pois a natureza da questão, ainda que de primeira grandeza, não opera efeitos expansivos sobre a definição da titularidade processual daquele que pode trazê-la a juízo.** [...].*

6. Na sessão de julgamentos de 28.10.2015, **o Pleno desta Suprema Corte reforçou a orientação aqui adotada quanto à ilegitimidade ativa do cidadão para postular em nome próprio e pela via do mandado de segurança a defesa do direito alheio consubstanciado no interesse social em geral e nas prerrogativas institucionais dos membros das Casas Legislativas.** [...].” (cf. decisão monocrática proferida pela Min. Rosa Weber no âmbito do MS 34.577/DF. Grifos acrescidos).

Aludido entendimento é ratificado pelo seguinte julgado também proferido por aquela Corte Suprema, de relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). **O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo”** (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. **A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificção plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade.** Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido. (MS 32033, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20-06-2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014 RTJ VOL-00227-01 PP-00330. Grifos acrescidos).

O precedente acima mencionado, de seu turno, elucida com eloquência a temática que, no caso sob exame, confunde-se com a própria controvérsia. Logo, conclui-se que ressalvada a excepcional hipótese de mandado de segurança impetrado por membro da Casa Legislativa (no caso, vereador da Câmara ré), **a intervenção do Poder Judiciário**



mostrar-se-ia prematura e importaria na indevida invasão ao âmbito de atuação dos outros Poderes da República. Repisa-se que a revisão judicial não se pode dar de forma irrestrita.

Além disso, eventual (e indevida) intervenção judicial feita em tais moldes pelo Poder Judiciário significaria **sindicar os atos das casas legislativas que se sustentam, unicamente, na interpretação conferida às normas regimentais internas.** Dito de outra forma, deliberar sobre a prática combatida na petição inicial confundir-se-ia com adentrar em **questões políticas ou internas de outro Poder - ou matéria "interna corporis" -**, como brilhantemente deliberou o eminente Desembargador Rogério Etzel em decisão monocrática de sua lavra, proferida no recurso de agravo de instrumento interposto pelo autor:

"Quanto ao pedido liminar, a insurgência recursal se confunde com o próprio mérito deste Agravo de Instrumento e, ao menos por ora, não vislumbro ilegalidade alguma a justificar a concessão do almejado efeito suspensivo.

*Tal como o juízo de origem e, a despeito de toda argumentação lançada neste arrazoado recursal, entendo que **o objeto da impugnação recai sobre matéria interna corporis do Poder Legislativo Municipal, não sendo possível a esta Relatoria monocraticamente adentrar no âmago da atividade legiferante, sub pena de ofensa ao princípio da separação de poderes.***

Essa conclusão subsiste mesmo diante do esforço argumentativo lançado pelo recorrente de que a pretensão por ele buscada relacionar-se-ia com o simples controle dos atos administrativos preparatórios do processo legislativo.

*Afinal, ainda que por via transversa, **o fato é que o agravante almeja a suspensão de atos próprios daquele Poder, o que, nesta fase preliminar, mostra-se incompatível com o princípio da autocontenção judicial, que impõe ao Judiciário extrema cautela na intervenção sobre questões eminentemente políticas ou internas de outro Poder.** [...].*

*Logo, adiro ao entendimento do MM. Juiz a quo - cujos fundamentos adoto em sua integralidade - de que a atuação do autor no sentido de instar o Poder Judiciário a revisar a atuação legislativa antes mesmo da promulgação e publicação da norma é definida pelo e. STF como 'prematura'. E, 'mutatis mutandis', assume-se que o entendimento exposto pode ser perfeitamente aplicado na seara da atividade legiferante municipal, não se podendo olvidar, ainda, do entendimento de que o Poder Judiciário não possui competência para **sindicar os atos das casas legislativas que se sustentam, unicamente, na interpretação conferida às normas regimentais internas.**" (cf. mov. 21.1 dos presentes autos. Grifos acrescidos).*

Não é menos oportuna a menção à tese jurídica vinculante fixada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal no âmbito do **Tema 1120 da Repercussão Geral**, bem suscitada pelo Ministério Público em seu parecer de mov. 24.1 e cujo teor segue, "in verbis":

Tema 1120/STF: "Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, **é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis.**" (Grifos acrescidos).

E assim também constou do parecer ministerial em alusão, transcreve-se:

"[F]alta interesse processual ao autor, em razão da inadequação da via eleita.



Isto porque, **no presente caso verifica-se a violação à doutrina interna corporis**, a qual é conceituada como a preservação dos atos internos, os quais 'consustanciam a garantia de atuação independente dos parlamentos que se auto-organizam de modo independente, definindo, sobretudo, os processos legislativos que permitem a elaboração das espécies de leis previstas constitucionalmente' (LAGES, Cintia Garabini. *Interna Corporis Acta e os limites do controle judicial dos atos legislativos*. In: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 6, n. 2, out/2016, p. 83). [...].

Em vista disso, **a averiguação quanto à adequação dos efeitos da inovação legislativa, que implicaria na alteração da estrutura administrativa da Câmara ré, parece ser atribuição dos Poderes Executivo e Legislativo, os quais detêm conhecimento técnico adequado para identificar o que seria necessário para o desempenho das atividades institucionais**. [...].

A verdade é que **difícilmente é possível enquadrar a ação popular para afrontar tramitação de projeto de lei, visto que o Poder Judiciário não possui competência para a intervenção de normas regimentais internas das Casas Legislativas**. [...].

Portanto, até a finalização do processo legislativo, sendo a norma meramente tese e sem geração de efeitos concretos, cabe aos próprios parlamentares discutirem adequadamente as normas regimentais aplicáveis, de modo que a observância ou não do preceito é matéria interna corporis e, assim, insuscetível de análise pelo Poder Judiciário.

Desta forma, **deve o processo ser extinto sem resolução do mérito pela falta de interesse de agir**." (cf. parecer ministerial de mov. 24.1. Grifos acrescidos).

O entendimento acima exposto mostra-se consonante com outra decisão já citada por este Juízo quando do pronunciamento de mov. 9.1, proferida pelo eminente Ministro Luiz Fux, à época Presidente do e. STF, em sede de suspensão de liminar **originada por ação popular**:

"Trata-se de pedido de suspensão de liminar ajuizado pelo Município de São Bernardo do Campo contra decisão proferida pela Vara da Infância e da Juventude da Comarca de São Bernardo do Campo, nos autos da **Ação Popular** nº 1027198-54.2020.8.26.0564, mediante **a qual foi deferida liminar para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 6.940/2020**, que dispõe sobre a extinção da Fundação Pública Municipal denominada Fundação Criança. [...].

In casu, o pedido de suspensão se volta contra liminar de primeira instância, mantida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que determina a suspensão de lei municipal de São Bernardo do Campo/SP que dispõe sobre a extinção de fundação municipal outrora destinada ao atendimento de crianças e adolescentes. Haja vista ter sido a liminar impugnada confirmada por Tribunal e considerando a natureza constitucional da matéria controvertida na origem, relacionada à separação de poderes, à constitucionalidade de lei municipal e à proteção da criança e do adolescente (art. 227 da CF), verifico o cabimento do presente incidente perante este Supremo Tribunal Federal. [...].

A leitura da decisão cuja suspensão se requer (doc. 28) revela que o magistrado prolator fundamentou a suspensão da Lei Municipal nº 6.940/2020 essencialmente em dois aspectos, a saber: (i) **o fato de a tramitação do projeto de lei na Câmara ter se dado 'a toque de caixa', com o atropelo de diversas regras regimentais e sem prévia consulta ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA**; (ii) o fato de que o móvel da edição da lei teria sido exclusivamente a redução de custos, o que violaria a regra constitucional da absoluta prioridade ao atendimento de crianças e adolescentes.



*Desta sorte, **consigno ser assente a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de ser restrito o controle judicial sobre os atos interna corporis do Poder Legislativo, relacionados à interpretação de regras regimentais que não tenham paralelo claro e expresso na própria Constituição Federal, sob pena de violação ao postulado pétreo da separação de poderes.*** Neste sentido são os seguintes precedentes: [...].

*À luz da mencionada jurisprudência desta Corte, **verifico a procedência da argumentação do Município autor no sentido de que o juízo de origem não poderia ter adentrado à análise da tramitação interna do projeto de lei pelas comissões da Câmara Municipal, haja vista referida tramitação estar regulamentada exclusivamente em normas regimentais não plasmadas em legislação. Com efeito, a urgência dada a determinado projeto de lei é questão acerca da qual o Poder Legislativo é soberano e a forma de tramitação interna de um determinado projeto, desde que respeitadas parâmetros constitucionais gerais, há de ser definida pelos próprios parlamentares, não podendo ser submetida a revisão pelo Poder Judiciário.*** [...].

*Neste cenário, **cabe ao Poder Judiciário atuação em regra deferente em relação às escolhas alocativas realizadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, haja vista a sua óbvia ausência de capacidade institucional para a definição técnica acerca do meio mais adequado à prestação de determinado serviço público em um determinado caso concreto,*** cabendo-lhe, isto sim, zelar pela observância de normas legais claras que regem a atuação dos agentes administrativos, além de garantir diretamente a fruição de direitos sociais relativos ao mínimo existencial.

Deveras, vislumbra-se das alegações do requerente risco à ordem e à economia públicas, haja vista que a suspensão dos efeitos da lei municipal que determinou a extinção da mencionada fundação municipal tem como consequência a paralisação de procedimento de chamamento público para a celebração de parceria para a prestação de serviços de atendimento às crianças e adolescentes no Município de São Bernardo do Campo/SP, além de obstar economia de recursos públicos na ordem de mais de R\$ 17 milhões por ano.

*Ex positis, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO DE SUSPENSÃO,** para suspender as decisões provisórias proferidas nos autos da Ação Popular nº 1027198-54.2020.8.26.0564, em curso na Vara da Infância e Juventude de São Bernardo do Campo/SP, a fim de restabelecer a eficácia da Lei Municipal nº 6.940/2020, com fundamento no §7º do art. 4º da Lei Federal 8.437/92, até ulterior decisão nestes autos.” (cf. decisão monocrática proferida no âmbito da SL 1456/SP. Grifos acrescidos).*

E, no que especificamente se liga à celeuma instaurada pela presente ação popular, repete-se o que foi transcrito com grifos no excerto acima: **“a urgência dada a determinado projeto de lei é questão acerca da qual o Poder Legislativo é soberano e a forma de tramitação interna de um determinado projeto, desde que respeitadas parâmetros constitucionais gerais, há de ser definida pelos próprios parlamentares, não podendo ser submetida a revisão pelo Poder Judiciário.”**

Ademais, não é diferente o entendimento colhido da jurisprudência do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em casos análogos, senão vejamos:

Direito Parlamentar e Constitucional. Remessa necessária em mandado de segurança. **Mandado de segurança impetrado contra projeto legislativo. Impetração pelo prefeito municipal visando obstar a votação de projeto de decreto legislativo que obstar seus atos.** Ausência de legitimidade de parte. Impossibilidade jurídica do pedido. Inadequação da via eleita. Sentença reformada e petição inicial do mandamus indeferida. 1. Caso em exame. 1. Remessa necessária



enviada pelo juízo a quo nos autos de mandado de segurança no qual o Prefeito Municipal da Lapa visou a obstar a votação de projeto de decreto legislativo cujo objeto era a sustação de decreto executivo. 2. Questão em discussão. 2. Revisão integral das condições da ação, da regularidade processual e material da lide, como é pertinente na remessa necessária, ante seu amplo efeito devolutivo. 3. Razões de decidir. 3. Iniciando a revisão da lide originária pelas condições da ação, **verifica-se que a petição inicial do mandado de segurança deve ser indeferida ante a ocorrência de três vícios insanáveis.** 4. O primeiro vício é a ilegitimidade ativa, uma vez que, **conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, somente o parlamentar tem legitimidade para impetração de mandado de segurança face a projeto de lei visando à regularização de sua tramitação, e, no caso concreto, o mandado de segurança foi impetrado pelo Prefeito Municipal.** 5. O segundo vício é quanto à possibilidade jurídica do pedido, a qual inexistente no caso concreto. 6. **O Supremo Tribunal Federal consagrou a doutrina interna corporis no Tema 1120, afirmando que somente compete ao Poder Judiciário realizar controle judicial no processo legislativo na ocorrência de violações de normas da Constituição – ou sua equivalente no nível municipal, a Lei Orgânica Municipal, conforme princípio da simetria –, mas jamais emitindo juízos sobre a interpretação de normas regimentais.** 7. A norma supostamente descumprida, conforme petição inicial, diz respeito a prazo para resposta pelo Poder Executivo de ofício enviado pelo Poder Legislativo. 8. Trata-se de norma regimental que não encontra previsão antecedente ou respaldo necessário na Constituição ou na Lei Orgânica Municipal, configurando, portanto, matéria interna corporis, cabendo ao próprio Poder Legislativo apreciar a necessidade de sua estrita observância e interferência no processo legislativo. 9. Diante da doutrina interna corporis e da natureza estritamente regimental da norma supostamente descumprida, o pedido de revisão pelo Poder Judiciário é inadequado, configurando impossibilidade jurídica do pedido. 10. O último vício diz respeito à inadequação da via eleita. 11. Conforme Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal, é incabível mandado de segurança contra lei em tese. 12. O projeto legislativo de norma, seja lei ou decreto, é figura abstrata, meramente tese, enquanto o mandado de segurança visa obstar atos de prejuízos ou ameaças de danos concretos. 13. Assim, o mandado de segurança é via inadequada para verter a pretensão apresentada pelo impetrante neste caso. 14. **Diante dos vícios apontados, imperiosa a reforma da sentença a fim de indeferir a petição inicial do mandado de segurança e condenar o impetrante a arcar com as custas processuais, inexistindo condenação em honorários, nos termos do art. 25 da Lei Federal n. 12.016/2009. IV. Dispositivo. Sentença reformada em remessa necessária. Jurisprudência relevante citada: STF, Tema 1120, Súmula 266; Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 38485, Relator Ministro Luiz Fux, j. 22/11/2022. (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0003632-58.2024.8.16.0103 - Lapa - Rel.: DESEMBARGADORA ASTRID MARANHÃO DE CARVALHO RUTHES - J. 16.12.2024. Grifos acrescidos).**

Em nova menção a fundamento já lançado na decisão interlocutória de mov. 9.1, a própria análise quanto à (in)adequação dos efeitos da inovação legislativa, que resultaria em alteração da estrutura administrativa da Câmara ré, também parece ser exclusiva dos Poderes Executivo e Legislativo, possuidores do conhecimento especializado para avaliarem o que será ou seria necessário ao adequado desempenho de suas atividades institucionais - avaliação esta que parece antes se amoldar ao conceito de **discricionariedade administrativa** do que pertencer ao âmbito da legalidade e da legitimidade, sendo ao Poder Judiciário examinar apenas e tão somente este último.

Como pontuado pelo Ministério Público enquanto fiscal da ordem jurídica, “ a averiguação quanto à adequação dos efeitos da inovação legislativa, que implicaria na alteração da estrutura administrativa da Câmara ré, parece ser atribuição dos Poderes Executivo e Legislativo, os quais detêm conhecimento técnico adequado para identificar o que seria necessário para o desempenho das atividades institucionais.” (cf. mov. 24.1, fl. 2).



Nesta toada, também menciono o que decidi este Juízo no âmbito da ação civil pública de n. 527-89.2013.8.16.0190, na qual se reconheceu a discricionariedade do Poder Público no que dizia respeito à contratação de servidores, através de fundamentos que vieram a ser bem sintetizados pela ementa do acórdão proferido pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que ratificou a sentença proferida no 1º grau de jurisdição. Cita-se:

*APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PRETENSÃO DE CONSTRUÇÃO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO E DECLARAÇÃO DE NULIDADE DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS REALIZADAS. PROCESSOS SELETIVOS SIMPLIFICADOS AMPARADOS CONSTITUCIONAL E LEGALMENTE. ART. 37, IX DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ART. 27, IX DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. ART. 2º, IV E ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR N. 108/2005 DO ESTADO DO PARANÁ. EXCEPCIONALIDADE DA MEDIDA DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS A CUSTEAR A CONTRATAÇÃO DEFINITIVA DE PESSOAL. **TEMA AFETO À DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO TÉCNICA ADMINISTRATIVA DA CAPACIDADE FINANCEIRA DO ESTADO. ATUAÇÃO CONJUNTA DE DIVERSAS SECRETARIAS DE ESTADO. IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DESSAS POR ATO DO PODER JUDICIÁRIO. SENTENÇA ADEQUADAMENTE LANÇADA.** AUSÊNCIA DE VÍCIOS PROCEDIMENTAIS OU MATERIAIS. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA NECESSÁRIA. (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0000527-89.2013.8.16.0190 - Maringá - Rel.: DESEMBARGADORA ASTRID MARANHÃO DE CARVALHO RUTHES - J. 25.07.2022. Grifos acrescidos).*

Por todo o acima exposto, fica evidenciada a **inadequação da via eleita**, de forma que a petição inicial deve ser indeferida por **ausência de interesse de agir** que resulta na **carência da ação**, consoante dispõe o art. 330, inciso III, do Código de Processo Civil[4].

Isso porque, de acordo com a eloquente lição doutrinária de Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, não há viabilidade em se obter da presente ação, tal como posta ao Estado julgador, resultado que seja útil - ou seja, **não há prestação jurisdicional necessária e/ou adequada a ser dada**. Veja-se:

"Interesse de agir - Essa condição da ação assenta-se na premissa de que, tendo embora o Estado o interesse no exercício da jurisdição (função indispensável para manter a paz e a ordem na sociedade), **não lhe convém acionar o aparato judiciário sem que dessa atividade se possa extrair algum resultado útil**. É preciso, pois, sob esse prisma, que, em cada caso concreto, **a prestação jurisdicional solicitada seja necessária e adequada**.

Repousa a **necessidade** da tutela jurisdicional na impossibilidade de obter a satisfação do alegado direito sem a intercessão do Estado - ou porque a parte contrária se nega a satisfazê-lo, sendo vedado ao autor o uso da autotutela, ou porque a própria lei exige que determinados direitos só possam ser exercidos mediante prévia declaração judicial (são as chamadas ações constitutivas necessárias, no processo civil e a ação penal condenatória, no processo penal [...]).

Adequação é a relação existente entre a situação lamentada pelo autor ao vir a juízo e o provimento jurisdicional concretamente solicitado. O provimento, evidentemente, deve ser apto a corrigir o mal de que o autor se queixa, sob pena de não ter razão de ser. Quem alegar, por exemplo, o adultério do cônjuge não poderá pedir a anulação do casamento, mas o divórcio, porque aquela exige a existência de



vícios que inquinem o vínculo matrimonial logo na sua formação, sendo irrelevantes fatos posteriores.” (in: Teoria Geral do Processo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 281-282. Grifos acrescidos).

No respeitante à condenação ou não do autor ao pagamento dos ônus da sucumbência, tem-se que deve prevalecer a regra geral de **isenção** esboçada no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal[5], por não vislumbrar elementos concretos tendentes a comprovar **eventual e remota má-fé da parte autora**.

Como assinala Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal tornou inócuo o art. 10 da Lei n. 4.717/1965, de sorte que o autor da ação popular somente poderia ser condenado ao pagamento dos ônus da sucumbência quando **comprovada a sua má-fé** (cf. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 892). E da necessidade de comprovação da má-fé tem-se, como corolário necessário, que esta não pode ser presumida, tampouco reconhecida com base apenas no revés da parte autora.

Por se tratar de instrumento típico da cidadania e, no entendimento de José Afonso da Silva, garantia constitucional política que dá ao cidadão a oportunidade de exercer diretamente a função fiscalizadora (cf. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35. ed. Malheiros: São Paulo, 2012. p. 463), certo é que o manejo da ação popular não pode ser tolhido ou desencorajado de tal forma sem justa causa para tanto.

Outrossim, as garantias das quais se revestem os seus autores não podem ser afastadas com lastro em meros indícios, exigindo-se a inequívoca presença dos elementos caracterizadores da **má-fé** enquanto elemento subjetivo da conduta. E porque oportuno, destaco que **a pouca técnica ou o insucesso não podem ser confundidos com o comportamento ardiloso ou temerário**, não bastando para a condenação do autor ao pagamento dos ônus da sucumbência. Este é o entendimento adotado pela jurisprudência do e. STF:

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – CARÁTER INFRINGENTE – EXCEPCIONALIDADE – INTIMAÇÃO DA PARTE CONTRÁRIA PARA IMPUGNÁ-LOS – AÇÃO POPULAR (CF, ART. 5º, LXXIII) – REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE – MATÉRIA PROCESSUAL – AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO – CONTENCIOSO DE MERA LEGALIDADE – PRECEDENTES – **ISENÇÃO, NO CASO, DE CUSTAS JUDICIAIS E DOS ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA, EIS QUE NÃO CONFIGURADA A MÁ-FÉ DO AUTOR** – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS, EM PARTE. (AI 830491 AgR-ED, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 11/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-241 DIVULG 09-12-2014 PUBLIC 10-12-2014. Grifos acrescidos).*

Não é diferente o posicionamento firmado perante a jurisprudência do e.

TJPR:

“Não obstante a improcedência do pedido formulado em ação popular, fica o autor, ‘salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência’ (CF, art. 5.º, inciso LXXIII) (STF, 1.ª Turma, REExt. n.º 200.376-0/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. em 30.06.98).

*Ocorre que não se vislumbra tenha ocorrido qualquer dos casos de má-fé previstos no art. 17 do CPC. Além disso, consoante a Teoria Geral do Direito, **a má-fé não se presume nem se colhe de indícios, mas de elementos que firmem fortemente a convicção quanto ao elemento subjetivo da conduta do agente. In casu, a má-fé dos autores, em nenhum momento processual, restou demonstrada nos autos.**” (TJPR - 5ª Cívél - 0003934-28.2016.8.16.0084 - Goioerê - Rel.: Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira - J. 11.12.2018. Grifos acrescidos).*



Isto posto, porquanto não comprovada a má-fé da parte autora, prevalece a isenção de custas judiciais e dos ônus da sucumbência da qual faz alusão o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

Por fim, anoto que restam prejudicadas as demais teses apontadas pelas partes, uma vez que **os demais argumentos deduzidos no processo são incapazes de infirmar a conclusão tomada por este Juízo** (cf. art. 489, § 1º, inciso IV, Código de Processo Civil).

III. Dispositivo

Ante o exposto, **indefiro a petição inicial** em razão da **carência da ação**, com fundamento no art. 330, inciso III, do Código de Processo Civil e, em corolário necessário, **julgo extinto o processo sem resolução de mérito**, na forma do art. 485, incisos I e VI, também do CPC.

Sem condenação da parte autora ao pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios, vez que não restou comprovada má-fé da parte autora nos autos, consoante consignado na fundamentação.

Dê-se ciência do teor da presente sentença ao Ministério Público, inclusive para os fins do art. 19, § 2º, da Lei n. 4.717/1965[6].

Após o decurso do prazo para recurso voluntário, encaminhem-se os autos para o egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para **reexame necessário** (cf. art. 19, *caput*, da Lei n. 4.717/1965[7]).

Cumpram as disposições pertinentes contidas no Código de Normas da egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Paraná.

Oportunamente arquivem os autos com as baixas necessárias.

Com a inclusão da presente sentença no sistema, dou-a por publicada. Registro conforme o Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Paraná.

Intimações e diligências necessárias.

Maringá, datado e assinado digitalmente.

Márcio Augusto Matias Perroni

Juiz de Direito

[1] RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL - FUNPEN. LC. N. 79, DE 07.01.94. 1. **A ação popular não é via própria para se considerar uma lei inconstitucional, sem que se prove a prática de atos administrativos concretos.** 2. Pretensão de que, em sede de ação popular, seja declarada a inconstitucionalidade da LC n. 79, de 07.01.94, sem se apontar qualquer ato administrativo praticado pelas partes demandadas que tenha causado lesão ao patrimônio público. 3. **A ação popular é imprópria para o controle da constitucionalidade das leis pelo sistema concentrado.** Admite-se, apenas, quando a declaração de inconstitucionalidade for incidenter



tantum. 4. Precedentes: REsp 441.761/SC, Primeira Turma, DJ 18.12.2006; REsp 505.865/SC, Segunda Turma; REsp 504.552/SC, Segunda Turma. 5. Recurso da União que se conhece e se lhe dá provimento. (REsp 958.550/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/04/2008, DJe 24/04/2008. Grifos acrescidos).

[2] PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. **AÇÃO POPULAR**. LEI 9.531/97 (FUNDO DE GARANTIA PARA A PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE-FGPC). INEXISTÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATOS LESIVOS ESPECÍFICOS PARA A CONFIGURAÇÃO DO EFEITO CONCRETO DA NORMA. DESCABIMENTO DA AÇÃO POPULAR CONTRA LEI EM TESE. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PROVIDO. [...]. 4. Todavia, na hipótese examinada, apesar de o autor da ação popular afirmar que a declaração de inconstitucionalidade da Lei 9.531/97 é formulada apenas "em nível de fundamento da ação", o objetivo da presente ação popular não está relacionado à anulação de atos específicos, mas contra todo o sistema de repasses previstos na mencionada lei, inexistindo a especificação de um ato concreto lesivo ao patrimônio público, requisito necessário para autorizar a sua impugnação por meio da referida ação. **Tal consideração, por si só, afasta o cabimento da ação popular, pois equivaleria à declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, em manifesta usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal para efetuar o controle em abstrato da constitucionalidade das leis. 5. "(...) na ação popular, é indispensável que o seu autor descreva, na petição inicial, os fatos e os fundamentos jurídicos do pedido, indicando, assim, um específico fenômeno concreto de incidência da norma. Portanto, não cabe ação popular contra lei em tese.** Se além de atacar lei em tese, o fundamento é, simplesmente, o da sua inconstitucionalidade, o descabimento da ação teria um motivo adicional: ela estaria substituindo a ação própria de controle concentrado de constitucionalidade." (ZAVASCKI, Teori Albino. "Processo Coletivo", 1ª edição, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 255). 6. Precedentes do STF e STJ. 7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido, para restabelecer a r. sentença que extinguiu o processo sem julgamento do mérito. (REsp 441.761/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/12/2006, DJ 18/12/2006, p. 306. Grifos acrescidos).

[3] Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

[4] Art. 330. A petição inicial será indeferida quando: [...].

III - o autor carecer de interesse processual.

[5] Art. 5º [...]. LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, **ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.** (Grifos acrescidos).

[6] Art. 19. [...]. § 2º Das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público.

[7] Art. 19. A sentença que concluir pela **carência** ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo. (Grifos acrescidos).

