



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**URGENTE**

**SUSPENSÃO DE LIMINAR, SENTENÇA OU ACÓRDÃO**

**Origem:** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2179083-78.2019.8.26.0000  
- Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Órgão Especial)

**Requerente:** Município de Cotia

**Interessado:** Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

**MUNICÍPIO DE COTIA**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o nº 46.523.049/0001-20, com sede na Avenida Professor Manoel José Pedroso, nº 1347, Jardim Nomura, CEP 06717-100, Cotia-SP, neste ato representado pelos seus legítimos procuradores, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com esteio no artigo 4º da Lei federal nº 8.437, de 30 de junho de 1992, requerer

**SUSPENSÃO DE ACÓRDÃO**

proferido pelo C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2179083-78.2019.8.26.0000, ajuizada pelo Exmo. Sr. *Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo*, contra a Lei Municipal nº 986/1999 (com as posteriores alterações promovidas pelas Leis nº 1.088/2001, nº 1.115/2001, nº 2.026/2018, nº 2.039/2018), bem como do Decreto nº 8.483/2018, todos do Município de Cotia, ante a sua flagrante ilegitimidade, bem como a ameaça de grave lesão à ordem e à economia públicas, pelas razões a seguir expostas.



## **1 – RESUMO DOS FATOS E DO V. ACÓRDÃO QUE SE BUSCA SUSPENDER**

Trata-se, na origem, de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, contra a Lei Municipal nº 986/1999 (com as posteriores alterações promovidas pelas Leis nº 1.088/2001, nº 1.115/2001, nº 2.026/2018, nº 2.039/2018), bem como do Decreto nº 8.483/2018, todos do Município de Cotia, que instituíram e disciplinam o programa assistencial de auxílio às pessoas em situação de desemprego denominado “Programa Emergencial de Auxílio Desemprego” (doc. 01).

O referido programa assistencial, que vigora há aproximadamente 20 (vinte) anos, tem por objetivo combater, em âmbito local, os deletérios efeitos do desemprego crônico por que passa há tempos o País, voltando-se a prestar auxílio às pessoas necessitadas para sua reinserção no mercado formal de trabalho, abrangendo a realização de cursos e palestras, pagamento de bolsa e auxílio-alimentação, bem como a prestação de serviços, em caráter eventual e pedagógico, junto aos órgãos administrativos, objetivando a aquisição de experiência e qualificação profissional e tendo caráter educativo.

Atualmente, o programa abrange 357 (trezentos e cinquenta e sete) bolsistas, pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, que contam com uma bolsa para seu sustento e de sua família no valor de R\$ 800,00, acrescidos de auxílio-transporte no importe de R\$ 142,47, atingindo o montante de R\$ 942,47 durante o mês. Com a eclosão da COVID-19 e o conseqüente afastamento de servidores pertencentes do grupo risco, esses bolsistas passaram a exercer papéis indispensáveis no âmbito da Administração Municipal, seja para o funcionamento dos órgãos, seja para a linha de frente no combate à pandemia, em atividades como atendimento ao público e distribuição de gêneros alimentícios e medicamentos, bem como higienização de ambientes.

A despeito do caráter assistencial do programa de auxílio aos desempregados, o C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu por julgar inconstitucionais os atos normativos municipais impugnados, entendendo ter havido violação ao art. 115, II e X, da Constituição Estadual c/c art. 37, II e IX, da Constituição Federal,



citando como fundamento desse entendimento a decisão proferida, em repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 658.026/MG (Tema nº 612). Vale dizer: a E. Corte Paulista entendeu que os atos normativos municipais disciplinam forma de contratação temporária de servidores, sendo que as hipóteses legais não caracterizam “contingências fáticas anormais, incomuns ou que decorram de situações imprevisíveis e urgentes”.

O v. acórdão restou assim ementado:

Ação direta de inconstitucionalidade.

I. Previsões legais de contratação temporária. Hipóteses que não descrevem contingências fáticas anormais, incomuns ou que decorram de situações imprevisíveis e urgentes. Contrariedade ao comando constitucional de que a necessidade seja temporária e de excepcional interesse público.

II. Inobservância aos artigos 115, incisos II e X, e 144, da Constituição Estadual. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.

III. Pedido julgado procedente. Inconstitucionalidade da Lei nº 986, de 29 de junho de 1999, da Lei nº 1.088, de 15 de janeiro de 2001, da Lei nº 1.115, de 20 de julho de 2001, da Lei nº 2.026, de 02 de julho de 2018, da Lei nº 2.039, de 25 de setembro de 2018, e do Decreto nº 8.483, de 17 de setembro de 2018, todos do Município de Cotia.

IV. Vedação à repetição dos valores obtidos de boa-fé pelos contratados por tempo determinado durante a vigência das normas. Segurança jurídica. Vedação ao enriquecimento estatal sem causa. Excepcional interesse social. Art. 27 da Lei nº 9.868/99.

O v. *decisum* apenas pontuou a irrepetibilidade dos valores recebidos pelos bolsistas, não tendo consignado qualquer observação ou ressalva à imediata subtração de efeitos dos atos normativos declarados inconstitucionais.

Buscando resguardar os atuais bolsistas, foram opostos embargos de declaração contra o v. acórdão requerendo a modulação de efeitos para a manutenção dos



vínculos de participação desses bolsistas. Entretanto, o recurso restou rejeitado, em decisão que restou assim ementada:

I. Embargos de declaração. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Acórdão impugnado que declarou a inconstitucionalidade das Leis nº 986/1999, nº 1.088/2001, nº 1.115/2001, nº 2.026/2018, nº 2.039/2018, e do Decreto nº 8.483/2018, todos do Município de Cotia.

II. Pretensão de acolhimento de tese oposta àquela reconhecida no acórdão embargado. Inexistência de omissão, contradição, obscuridade ou erro material.

III. Embargos rejeitados.

Cumpre assinalar que **não houve a comunicação do referido acórdão às autoridades e órgãos responsáveis pela expedição dos atos, em descumprimento ao que determina o art. 25 da Lei Federal nº 9.868/1999**, de forma que a z. Serventia equivocadamente certificou o trânsito em julgado. Requereu-se fosse tornada sem efeito a certidão, tendo entendido a origem ser suficiente a intimação do procurador do ente federativo.

Foi então interposto recurso extraordinário, assentando o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, preliminarmente, a ausência de trânsito em julgado diante da ausência de comunicação do v. acórdão na forma do art. 25 da Lei nº 9.868/1999, bem como, no mérito, o equívoco no julgado (*error in iudicando*) ao aplicar as regras do art. 37, II e IX, da Constituição Federal (normas de reprodução obrigatória), bem como ao aplicar o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 658.026 (Tema nº 612).

Com efeito, conforme ressaltado nas razões recursais, a Excelsa Corte vem fazendo o devido *distinguishing* entre os casos de contratação de servidores com foco no aspecto produtivo (Tema nº 612) daqueles casos em que, no contexto de um programa social de auxílio às pessoas desempregadas e necessitadas, é prevista como condição para participação a prestação de serviços em caráter eventual, sem relação de subordinação e de escopo eminentemente pedagógico (STF, RE nº 791.826 AgR/SP, rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 20/04/2018, divulgado no DJe de 14/05/2018; STF, RE nº 730.720/SP, rel. Min. Alexandre



de Moraes, monocrática, julgado em 17/08/2018, divulgado no DJe de 31/08/2018; e STF, RE nº 882.244/MG, rel. Min. Dias Toffoli, monocrática, julgado em 18/11/2016, divulgado do DJe de 23/11/2016). Assinalou-se, ainda, a competência municipal para a criação de políticas públicas de natureza assistencial voltadas às pessoas necessitadas (arts. 1º, II e III; 3º, I e III; 18; 23, II e X; 194; 203 e 204, todos da Constituição Federal).

Aberta vista ao preclaro Procurador Geral de Justiça, pende o processo da apresentação de contrarrazões e posterior juízo de admissibilidade do Tribunal *a quo*.

Com a devida vênia e máximo acatamento, a decisão em comento não pode prevalecer, diante da sua flagrante ilegitimidade e sob pena de grave risco à ordem e à economia públicas, motivo que justifica a imediata suspensão de sua execução.

## **2 – DO CABIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE ACÓRDÃO PROFERIDO EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO PELOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA**

Assim dispõem o *caput* do artigo 4º da Lei Federal nº 8.437, de 30 de junho de 1992:

Art. 4º. Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

De início, o Município de Cotia, pessoa jurídica de direito público, está legitimado para formular o presente pedido, objetivando suspender a decisão em tela, a fim de impedir risco de grave lesão aos bens jurídicos da ordem e economia públicas, conforme a seguir será cabalmente demonstrado.

Além disso, é preciso ressaltar que esse E. Supremo Tribunal Federal admite o cabimento de pedidos de suspensão de acórdãos proferidos pelos Tribunais de Justiça



em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade quando dessas decisões decorrerem efeitos imediatos e concretos, tendo em vista a subtração de efeitos do ato normativo em razão da declaração de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, a Excelsa Corte vem admitindo pedidos de suspensão de efeitos de acórdãos proferidos em controle concentrado no âmbito estadual quando verificado que o seu imediato cumprimento acarretará grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas (STF, **SL nº 1.261 MC/SP**, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 24/10/2019, DJe 29/10/2019; STF, **SL nº 1.249 MC/SP**, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/09/2019, DJe 02/10/2019; STF, **SL nº 1.246 MC/SP**, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/08/2019, DJe 03/09/2019). Conforme assentado pelo E. Supremo Tribunal Federal:

Inicialmente, rejeita-se a matéria preliminar arguida pela agravante, na medida em que a moderna jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido da possibilidade do ajuizamento de suspensão de liminar, no âmbito de ações de controle concentrado de constitucionalidade, julgados pelas Cortes regionais.

Esse sentido, cite-se a ementa de recente precedente do Plenário desta Corte, assim dispondo, in verbis:

“AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 02/2014. ALEGADA OFENSA À ORDEM PÚBLICA. REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DE CAUTELAR EM AÇÃO ESTADUAL DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: CABIMENTO. PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO. NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. INCS. II E V DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: PRECEDENTE. LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA QUANTO À IMEDIATA EXONERAÇÃO DE 49 OCUPANTES DECARGOS. PREJUÍZO DO CIDADÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (SL nº 1.042-AgR/SP, Rel<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> Cármen Lúcia (Presidente), DJe de 30/8/18).

E referido acórdão, como se pode depreender de sua ementa, também cuidou da suspensão de ordem de imediata exoneração de servidores públicos ocupantes de cargos em comissão, o que poderia acarretar grave lesão à ordem pública.



# PREFEITURA DE COTIA

---

## SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS E DA JUSTIÇA

(STF, SL nº 293/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 06/02/2019, divulgado no DJe de 11/02/2019)

Na mesma linha, ressalte-se o seguinte precedente da lavra da e. Ministra Cármen Lúcia:

No concernente à possibilidade de suspensão de decisões cautelares proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, conforme ficou assentado no julgamento da Suspensão de Liminar nº 879/RR-AgR (Plenário, DJe de 5/5/2017), o Supremo Tribunal Federal tem entendido ser cabível quando, como na hipótese dos autos, da subtração dos efeitos da lei questionada decorrerem efeitos concretos e imediatos que possam resultar em grave lesão aos valores protegidos pelas medidas de contracautela.

(...)

4. Em 19.3.2014, o Plenário deste Supremo Tribunal, por unanimidade, mitigou o entendimento até então assentado, confirmando, no julgamento de agravo regimental, o cabimento do pedido de Suspensão de Liminar n. 423/RS, ajuizada pelo Rio Grande do Sul para suspenderem-se os efeitos de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça gaúcho que, em ação direta de inconstitucionalidade estadual, tinha afastado a aplicação do teto constitucional previsto no inc. XI do art. 37 da Constituição aos proventos de inativos, em contrariedade à jurisprudência deste Supremo Tribunal.

(...)

5. Sem ignorar a existência de corrente em sentido contrário, entendo ser possível a suspensão de decisões cautelares proferidas por Tribunais de Justiça estaduais em controle concentrado, quando da subtração dos efeitos da lei questionada decorrerem efeitos concretos e imediatos que resultem em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas devidamente demonstrada pelo requerente no caso concreto, em situações excepcionais, conforme ressaltado pelo Ministro Joaquim Barbosa na Suspensão de Liminar n. 746-MC/SP:”

(STF, SL nº 1.171/RJ, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 25/07/2018, divulgado no DJe de 03/08/2018)

De fato, **tem-se no caso acórdão proferido em única instância pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que tem como efeito concreto e imediato a extinção do programa social de assistência social e extinção do vínculo com todos os bolsistas, sendo de se ressaltar que o recurso cabível não possui efeito suspensivo.** Esse contexto viabiliza o manejo do ajuizamento do presente pedido de suspensão do acórdão, de modo a evitar que o





imediate cumprimento do v. acórdão acarrete grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Dessa forma, sedimentado o cabimento do pedido de suspensão dos efeitos de decisão proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelos Tribunais de Justiça, cabe demonstrar o atendimento dos requisitos para deferimento da medida excepcional de contracautela.

### **3 – DO CABIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO: AUSÊNCIA DE TRÂNSITO EM JULGADO – NÃO OBSERVÂNCIA DO ART. 25 DA LEI FEDERAL Nº 9.868/1999**

É cediço que o pedido de suspensão somente pode ser ajuizado enquanto não transitada em julgado a decisão cujos efeitos se pretende suspender (art. 4º, § 1º, da Lei Federal nº 8.437/1992).

No caso, é preciso ressaltar que houve impugnação da certidão de trânsito em julgado, tendo em vista o vício na comunicação da decisão às autoridades e órgãos responsáveis pela expedição do ato, tal como determina o art. 25 da Lei Federal nº 9.868/1999. Com efeito, apesar do comando legal ser expresso, a Corte de Justiça de origem entendeu por negar vigência ao dispositivo, apontando que seria suficiente a intimação do procurador jurídico da pessoa jurídica.

Conforme entendimento do E. STF: “A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa. Apenas os entes que possuem legitimidade para suscitar o processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade podem recorrer no âmbito da ação direta” (STF, ARE nº 1.222.145 AgR/RS, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 21/02/2020, divulgado no DJe de 05/03/2020). Assim, não cabe confundir a figura do Prefeito Municipal com o próprio Município, bem como o advogado público representa o ente público e não o Chefe do Executivo.





Assim, foi interposto recurso extraordinário, cuja tempestividade foi devidamente demonstrada quando de sua interposição, mas que ainda pende de juízo de admissibilidade pelo Tribunal *a quo*. Assim, não há óbice à admissibilidade e deferimento do presente pedido de suspensão, cabendo a suspensão dos efeitos do v. acórdão ora combatido enquanto não julgado em definitivo o recurso extraordinário e enquanto não transitada em julgado a decisão final.

#### **4 – DO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS PARA A SUSPENSÃO DO V. ACÓRDÃO**

Como é sabido, na análise do pedido de suspensão, não se examina, de maneira geral, o mérito da causa, devendo a apreciação jurisdicional ater-se aos aspectos relacionados ao risco de grave lesão à **ordem**, à **saúde**, à segurança e à **economia públicas**, bem como a sua legitimidade.

Segundo assinalado pelo Exmo. Sr. Dr. Ministro Presidente do E. Supremo Tribunal Federal sobre o cabimento dos pedidos de suspensão:

A suspensão dos efeitos de decisões concessivas de segurança, de liminar, de tutela antecipada e de tutela provisória pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal está condicionada aos seguintes requisitos: a) as decisões a serem suspensas devem apresentar potencialidade para causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas; b) elas devem ter sido proferidas em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais; e c) a controvérsia deve ter natureza constitucional.

O pedido de suspensão de liminar não objetiva a reforma ou anulação da decisão impugnada, não sendo, portanto, instrumento idôneo para reapreciação judicial. O requerente deve pretender tão somente suspender a eficácia da decisão contrária ao Poder Público, comprovando, de plano, que o cumprimento imediato da decisão importará grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

(STF, SL nº 1.260 MC/SP, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 12/11/2019, divulgado no DJe de 19/11/2019)

Com efeito, encontram-se presentes os requisitos legais para suspensão dos efeitos do v. acórdão. Tem-se, no caso, a existência de controvérsia de natureza constitucional (envolvendo a interpretação e aplicação de normas constitucionais de reprodução



obrigatória), trata-se de decisão proferida em única instância pelo E. Tribunal de Justiça (tratando-se de processo de controle concentrado de constitucionalidade), bem como a decisão possui, conforme será demonstrado a seguir, potencialidade de causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

#### **4.1 - DA GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA E À ORDEM ADMINISTRATIVA**

Sobre a noção de ordem pública, convém ressaltar a decisão proferida pelo e. Ministro Luiz Fux, citando a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

Deveras, a indeterminação do conceito de ordem pública indica que seu conteúdo jurídico apenas pode ser definido concretamente, diante das circunstâncias que revela o caso apreciado. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles, Arnoldo Wald e o Ministro Gilmar Mendes assim asseveram:

“Interpretando construtivamente e com largueza a ‘ordem pública’, o então Presidente do TFR (e posteriormente Ministro do STF) José Néri da Silveira explicitou que nesse conceito se compreende a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas. o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Realmente, assim há que ser entendido o conceito de ordem pública para que o Presidente do Tribunal competente possa resguardar os altos interesses administrativos. cassando liminar ou suspendendo os efeitos da sentença concessiva de segurança quando tal providência se lhe afigurar conveniente e oportuna.” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; e MENDES, Gilmar Mendes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 97, sem grifos no original).

(STF, SS nº 5.282 MC/DF, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 25/03/2019, divulgado no DJe 26/03/2019)

Ainda, aponta a jurisprudência dessa Excelsa Corte que a noção de ordem pública abrange a ordem administrativa geral (STF, STA nº 112 AgR/PR, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 27/02/2008, divulgado no DJe 03/04/2008; STF, Pet. nº 1.890 AgR-AgR/CE, rel. p/ acórdão Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2002, DJ 05/03/2004). Consoante sedimentado pelo e. Ministro Sepúlveda Pertence, “‘Ordem Administrativa’ é, assim, não a que pretenda impor a vontade da autoridade pública,



mas, unicamente, ‘a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração’” (STF, SS nº 846 AgRg/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, julgado em 29/05/1996, DJ 08/11/1996).

Cumprido destacar que o programa social do Município de Cotia denominado “Programa Emergencial de Auxílio Desemprego” foi criado pela Lei Municipal nº 986, de 29/06/1999, vigorando, portanto, por mais de 20 (vinte) anos, a despeito das alterações posteriores promovidas pelas Leis Municipais nº 1.088/2001, nº 1.115/2001, nº 2.026/2018, nº 2.039/2018.

O programa social municipal tem por objetivo instituir medida de cunho assistencial, voltada à população carente que mais sofre com os efeitos deletérios do desemprego crônico que assola há tempos todo o País. Um dos requisitos para participação no programa social consiste em prestação de serviços em caráter eventual e sem subordinação, permitindo qualificação e experiência profissional.

Ocorre que, após tantos anos de vigência do programa, **o E. Tribunal de Justiça de São Paulo não estabeleceu prazo razoável para o desligamento de todos os bolsistas que mantêm vínculo com o programa, cujo sustento próprio e de sua família atualmente dele dependem.** A situação torna-se ainda mais grave com a eclosão da pandemia da COVID-19 (doença causada pelo SARS-CoV-2), gerando efeitos deletérios à economia nacional e o aprofundamento da crise crônica do desemprego, somando-se a isso a grave crise na saúde pública nacional.

É preciso ressaltar que esses bolsistas tinham a justa expectativa – porque, afinal, é um programa que já dura 20 anos – de que o prazo fixado para participação seria observado, permitindo o seu sustento enquanto buscam recolocação no mercado de trabalho. **Significa dizer que repentinamente grande quantidade de pessoas que já se encontram em situação fragilizada – que é requisito para participação no programa – serão largadas à própria sorte, retornando ao estado de penúria e miséria. Multiplique-se esse sofrimento pela quantidade de familiares que passaram a depender do pagamento da**



**bolsa e do auxílio-alimentação. O contingente de pessoas atingidas pelos efeitos do v. acórdão é, destarte, muito superior à quantidade de bolsistas.**

Tenha-se em mente que o programa conta com 357 (trezentos e cinquenta e sete) bolsistas, cuja participação é resultado da demonstração de necessidade e vulnerabilidade econômica e social. Esse grupo de pessoas tem nesse programa assistencial a sua única fonte de sustento para si e para sua família (contando com bolsa no valor de R\$ 800,00, acrescidos de auxílio-transporte no importe de R\$ 142,47, atingindo o montante de R\$ 942,47 durante o mês) e indispensável oportunidade para aprendizado e exercício de uma atividade dignificante, almejando a sua reinserção no mercado de trabalho.

Para além disso, **o rompimento abrupto dos vínculos causará grave lesão ao serviço público, tendo em vista que a atual estrutura organizacional e de pessoal conta com os serviços prestados pelos bolsistas.** Com efeito, embora a contratação de mão de obra não seja o escopo do programa, mas apenas um aspecto ancilar e razoável para reinserção do desempregado no mercado de trabalho e garantia da sua subsistência, fato é que é inegável a contribuição dos bolsistas para a rotina administrativa.

Deveras, as mais diversas tarefas desempenhadas pelos bolsistas (como limpeza, recepção, tramitação de processos e até mesmo no combate à pandemia) não podem ser subitamente supridas pelo atual quadro reduzido de servidores públicos, o que significa trazer graves prejuízos. Com efeito, imagine-se a gravidade da situação de um prédio público frequentado por diversos servidores e munícipes que, ainda que por pouco tempo, permaneça sem limpeza (durante o prazo para uma licitação, por exemplo), tornando o ambiente impróprio para a prestação do serviço público.

Além disso, assinale-se que, com a pandemia da COVID-19 e o consequente afastamento de servidores pertencentes do grupo risco, **os bolsistas do programa assistencial passaram a exercer papéis indispensáveis no âmbito da Administração Municipal, seja para o funcionamento dos órgãos, seja para a linha de frente no combate à pandemia,** em atividades como atendimento ao público e distribuição de gêneros



alimentícios, produtos de higiene e medicamentos. **O rompimento imediato do vínculo terá por consequência concreta o prejuízo aos serviços de saúde que combatem a disseminação da virose, trazendo riscos incalculáveis para a ordem administrativa e para a saúde pública.**

Reitere-se que o objetivo do programa assistencial não é arregimentar mão de obra. Entretanto, é natural que a Administração planeje as suas atividades contando com a participação dos bolsistas. Assim, o fim antecipado dos vínculos com esses bolsistas em decorrência dos efeitos imediatos e concretos da – *data venia* – equivocada declaração de inconstitucionalidade da legislação municipal pertinente tem o condão de trazer prejuízos ao normal funcionamento dos órgãos públicos, prejudicando, desse modo, a prestação dos serviços públicos.

Cumpra observar que esse E. Supremo Tribunal Federal entendeu pela existência de grave risco à ordem e economia públicas quando o pronto cumprimento de uma decisão puder acarretar a perda imediata e substancial de contingente de servidores. Foi o que restou assentado na decisão proferida nos autos da SL nº 1.246 MC/SP, cujos fundamentos são aplicáveis por analogia:

Num juízo perfunctório, constato que a decisão impugnada, ao suspender a eficácia da legislação municipal e determinar, em prazo exíguo, a exoneração dos ocupantes dos cargos comissionados declarados inconstitucionais pelo Tribunal a quo, representa grave risco de dano à ordem e à economia públicas do Município. **E isso porque se dará a perda imediata de cerca de 400 servidores, sendo certo o impacto em pastas sensíveis, como saúde, segurança pública e assistência social, e o prejuízo à continuidade das políticas públicas e da prestação dos serviços públicos.**

(STF, SL nº 1.246 MC/SP, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/08/2019, divulgado no DJe de 02/09/2019)

O que se tem, portanto, é que **o cumprimento imediato do v. acórdão causará grave lesão à ordem pública, seja pela perspectiva dos direitos fundamentais dos bolsistas e seus familiares** (que terão cerceados os seus direitos à vida digna, à cidadania e à sua subsistência), **seja sob o prisma do funcionamento da Administração Pública**



**Municipal, que será inexoravelmente afetada pela abrupta ruptura dos vínculos com os bolsistas**, sem que tenha tempo hábil para ao menos planejar meios para suprir as atividades que vêm sendo desempenhadas pelos participantes do programa social.

Cabe acrescer a essas graves circunstâncias apresentadas também o estado de insegurança jurídica decorrente do cumprimento do v. acórdão antes do seu trânsito em julgado. Com efeito, tratando-se de controle concentrado, cuja decisão de inconstitucionalidade tem o condão de fulminar a vigência do ato normativo impugnado, **a produção de efeitos prematura do v. acórdão passa a criar um clima de instabilidade administrativa e insegurança que é de todo prejudicial**, notadamente quando essa decisão ainda pode vir a ser reformada em sede recursal, no que resultaria em algo como uma “restauração” da vigência da lei.

Ter-se-ia, assim, a insólita e lamentável situação de desnecessário rompimento de todos os vínculos com os bolsistas como efeito imediato e concreto da declaração de inconstitucionalidade nos diplomas normativos municipais, a despeito da sólida possibilidade de reversão dessa decisão.

Logo, tendo em vista os graves transtornos e prejuízos trazidos à ordem pública e, particularmente, à ordem administrativa, pondo em risco os elevados interesses públicos envolvidos e o normal funcionamento da Administração Municipal, torna-se imperioso suspender os efeitos do v. acórdão proferido pelo E. Tribunal de Justiça, de modo a obstar neste momento a produção dos seus efeitos imediatos e concretos.

#### **4.2 - DA GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA**

A lesão, no entanto, não se limita à ordem pública, porque também é patente a grave lesão à economia pública.

Nesse sentido, a economia pública precisa ser entendida sob duas vertentes, na linha da distinção entre interesse público primário e interesse público secundário.



Esta última diz respeito aos danos sofridos diretamente pelos cofres públicos, seja quando a decisão atacada implica perda de arrecadação, seja quando a decisão impõe o dispêndio excessivo de recursos (disso por que se falar em interesse secundário, porquanto almeja-se a proteção dos interesses econômicos da própria Administração).

De outro lado, a economia pública precisa ser entendida de forma mais ampla, abrangendo também os impactos sociais e econômicos, de forma a se proteger o estado de bem-estar social e, nessa medida, o interesse público primário.

Nessa senda, tem-se que o v. acórdão ora combatido tem o condão de subtrair, de forma imediata, a fonte de sustento de 357 (trezentas e cinquenta e sete) pessoas que dependem do valor da bolsa pago em razão da participação no programa assistencial de auxílio aos desempregados. O impacto para esse universo de pessoas assistidas é brutal, perdendo, em plena pandemia, a sua única fonte de sustento, atingindo inclusive a sua capacidade de aquisição de itens básicos de higiene. Esse agravamento da situação de miséria e desamparo fere de morte qualquer noção de bem-estar ou de interesse público, relegando essas pessoas a uma deplorável e inaceitável situação de marginalização social.

Some-se a isso que o imediato cumprimento da decisão tem por consequência retirar abruptamente do mercado de consumo local esses 357 bolsistas, que deixam de ter um mínimo poder de compra e impedem a estimulação da economia local.

Sob a perspectiva da Administração, reitere-se que a imediata perda dos bolsistas representará prejuízos e embaraços aos serviços públicos mais essenciais nesse tempo de combate à pandemia. Conforme ressaltado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social:

Diante da pandemia classificada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), devido ao surto de transmissão do Novo Coronavírus (Covid-19), os bolsistas do PEAD assumiram papel mais relevante ainda dentro das funções da administração pública considerando o índice de colaboradores que fazem





parte do grupo de risco e estão afastados de suas funções em decorrência da Covid-19.

Dentre as ações realizadas pelo Comitê de Monitoramento e Enfrentamento ao COVID 19, a Prefeitura de Cotia conta com a prestação de trabalho realizada por bolsistas em frentes de atuação voltada ao atendimento ao público, frota de motoristas, distribuição de gêneros alimentícios, medicamentos e higienização dos ambientes, considerando que são funções essenciais e de extrema importância para a promoção da saúde humana.

Novamente: não é finalidade do programa amealhar mão de obra. O intuito é prestar um serviço de assistência social aos desamparados e combater os efeitos deletérios do desemprego. O exercício de atividades no interior dos órgãos administrativos como condição para participação no programa tem caráter meramente pedagógico e ancilar. Entretanto, as circunstâncias emergenciais e extraordinárias por que passa quase todo o País acabam por tornar essencial a continuidade desses vínculos, permitindo que os bolsistas sigam auxiliando a Administração nas políticas de combate à doença.

Desse modo, o cumprimento imediato da v. decisão terá por efeito grave lesão à economia pública, agravando a situação de grave necessidade dos bolsistas e suas famílias e criando embaraços à prestação dos serviços públicos.

### **4.3 – DA GRAVE LESÃO À SAÚDE PÚBLICA**

Conforme visto, diante da eclosão da pandemia da COVID-19, fazendo surgir uma situação inédita na história recente do País, os bolsistas do programa passaram a desempenhar um papel essencial na estrutura administrativa de enfrentamento à virose e aos seus efeitos. Parte deles passou, destarte, à linha de frente dos serviços públicos, inclusive de saúde, somando forças para proteger a vida e a saúde da população local.

Destaque-se que a emergência em saúde público de importância internacional foi reconhecida pela OMS, enquanto o Ministério da Saúde declarou emergência de importância nacional (Portaria nº 188/GM/MS, de 03/02/2020). No Município de Cotia, a emergência em saúde pública foi reconhecida pelo Decreto Municipal nº 8.682/2020. Ainda, ressalte-se o estado de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional (Decreto



Legislativo nº 06/2020), pelo Governo do Estado (Decreto Estadual nº 64.879/2020, reconhecido pela Assembleia Legislativa por meio do Decreto Legislativo nº 2.493/2020) e pelo Governo Municipal de Cotia (Decreto Municipal nº 8.689/2020, reconhecido pela ALESP por meio do Decreto Legislativo nº 2.495/2020).

O enfrentamento da disseminação da virose exigiu dos agentes públicos a adoção de medidas e soluções efetivas para preservação da vida e da saúde da população. De fato, não cabe reduzir ou menosprezar os desafios que a pandemia da COVID-19 impõe a toda a população e igualmente aos gestores públicos. Na senda do que salientou o Ministro Alexandre de Moraes:

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado. A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato.

(STF, ACO nº 3.363/SP, rel. Min. Alexandre de Moraes, monocrática, julgado em 22/03/2020, divulgado no DJe de 24/03/2020)

Nesse contexto de crise e de emergência, já não é mais uma opção deixar de contar com o valioso trabalho desempenhado pelos bolsistas, que auxiliam a Administração Municipal na difícil tarefa de manter funcionando tanto quanto possível os serviços públicos de que tanto precisa a população.

Reitere-se que, conforme informação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, os bolsistas vêm exercendo atividades de atendimento ao público, condução de veículos, distribuição de gêneros alimentícios e de medicamentos, bem como higienização dos ambientes.

Significa dizer, portanto, que o v. acórdão vergastado tem como efeito imediato e concreto a defasagem do quadro de pessoal voltado aos serviços públicos essenciais, notadamente o de saúde pública. Com isso, o Município perde parte de sua capacidade de enfrentamento da pandemia, resultando em risco à vida e à saúde da população.



## **5 - DA ILEGITIMIDADE DA DECISÃO ATACADA E DA DELIBERAÇÃO DA MATÉRIA DE FUNDO**

Oportuno mencionar, por necessário, que esse Supremo Tribunal decidiu que, na apreciação do pedido de suspensão da liminar, há “necessidade de, na decisão que examina o pedido de suspensão da segurança, observar-se um mínimo de deliberação da matéria discutida na segurança” (STF, SS nº 1.272 AgR/RJ, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 10/02/1999, DJ de 18/05/2001). Significa dizer que “neste juízo de cognição sumária não se assenta o direito existente, mas sim a probabilidade daquele direito existir, acautelando-se, tão somente, os interesses públicos em jogo” (STF, SL nº 1260 MC/SP, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 12/11/2019, divulgado no DJe de 19/11/2019).

Esse juízo de deliberação se faz necessário para verificar se há alguma probabilidade de reforma do julgado. Trata-se do “pressuposto do *fumus boni juris* que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante” (STF, SS nº 846, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/1996, publicado no DJ de 08/11/1996).

É preciso assentar que não se busca, nesta oportunidade, reformar ou anular o v. acórdão ora combatido. Esse pedido de reforma já foi formulado no recurso extraordinário interposto na origem. O que se pretende nesta feita é suspender o v. *decisum* tendo em vista que seus efeitos imediatos e concretos têm potencialidade de causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Assim sendo, é preciso ressaltar que o v. acórdão ora objurgado diverge do entendimento desse E. Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Com efeito, a decisão aplicou equivocadamente os arts. 37, II e IX, da Constituição Federal e a tese fixada no Recurso Extraordinário nº 658.026/MG (Tema nº 612). Deveras, deixou de observar o *distinguishing* que o E. STF faz nesses casos, tendo em vista a impossibilidade de se confundir os diplomas



legais voltados à contratação temporária com aspecto produtivo dos outros diplomas legais que criam programas sociais de assistência e amparo aos desempregados e que, como medida pedagógica e de capacitação profissional, admitem a prestação de serviços eventuais e sem vínculo de subordinação por parte dos bolsistas como requisito de participação (STF, RE nº 791.826 AgR/SP, rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 20/04/2018, divulgado no DJe de 14/05/2018; STF, RE nº 730.720/SP, rel. Min. Alexandre de Moraes, monocrática, julgado em 17/08/2018, divulgado no DJe de 31/08/2018; e STF, RE nº 882.244/MG, rel. Min. Dias Toffoli, monocrática, julgado em 18/11/2016, divulgado no DJe de 23/11/2016).

Com efeito, ressaltou o E. Supremo Tribunal Federal:

Entretanto, conforme consignado na decisão ora agravada, o que sobressai do acórdão recorrido e também do texto da norma impugnada, é a determinação de que o bolsista deve colaborar, em caráter eventual, com a prestação de serviços de interesse do Município ou com órgãos públicos da Administração Pública direta ou indireta, sendo que, nessa colaboração, inexistente vínculo de subordinação. Com efeito, o programa não se direciona ao aspecto produtivo em detrimento do aspecto pedagógico.

Destarte, o fato de o bolsista, em caráter eventual, ter de realizar colaboração nos termos referidos surge como contrapartida de sua participação no programa, o que não representa qualquer irrazoabilidade. **Vide, que nesse ponto, a lei impugnada, na realidade, não regulamenta contratação temporária, mas sim aspecto de bolsa concedida em âmbito de programa que tem cunho pedagógico.**

Desse modo, ao contrário do que alega o agravante, a matéria fática apresenta similitude à que foi examinada no julgamento da ADI nº 2.663/RS, na qual se questionava lei estadual que assegurou que as empresas que patrocinassem bolsas de estudos para professores que ingressassem em curso superior poderiam, em contrapartida, exigir dos beneficiários que lhes prestassem serviço para implementação de projetos de alfabetização ou aperfeiçoamento de seus empregados, bem como outras atividades compatíveis com sua formação profissional. Na ocasião, a Corte considerou constitucional a lei estadual que dispunha nesse sentido. Em meio aos debates, expressamente se referiu que situações análogas a essa vinham sendo colocadas pela União, em razão da concessão de bolsas, sendo que a Corte não verificou irrazoabilidade quanto a isso. (Grifos do original)

(STF, RE nº 791.826 AgR/SP, rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 20/04/2018, divulgado no DJe de 14/05/2018)



No caso dos autos, extrai-se dos atos normativos impugnados a natureza assistencial do programa municipal de assistência aos desempregados. Aponte-se que as condições para participação no programa estão previstas no art. 3º da Lei Municipal nº 986/1999, que estipula os seguintes **requisitos cumulativos**: *i)* situação de desemprego superior a 9 (nove) meses; e *ii)* residência, no mínimo, por 2 (dois) anos, no Município de Cotia. No caso do número de alistamentos superar o número de vagas existentes no programa, o parágrafo único do art. 4º da Lei prevê critérios de escolha na seguinte ordem de preferência: *i)* maiores encargos familiares; *ii)* mulher arrimo de família; *iii)* maior tempo de desemprego; e *iv)* sorteio.

Ora, é patente que o intuito da Lei nº 986/1999 não é o de burlar a regra constitucional do concurso público ou violar as normas da contratação por tempo determinado, como equivocadamente assentou o v. julgado ora combatido. Muito pelo contrário, fica evidente da leitura dos requisitos legais para ser admitido no programa que os participantes devem se encontrar em estado de grave situação econômica e social, sendo esses requisitos de caráter objetivo e plenamente justificados, não havendo favorecimento de alguns em detrimento de outros. Encontram-se, assim, também respeitados os princípios magnos da isonomia e da impessoalidade (arts. 5º, II, e 37, “caput”, da CF/88).

Conforme estabelece o art. 4º do citado diploma legal, não há estabelecimento de vínculo empregatício, não sendo criada qualquer relação de subordinação. O exercício eventual de atividades de interesse comunitário no interior de órgãos administrativos é apenas um instrumento para desenvolvimento de experiências profissionais, não tendo qualquer objetivo de conseguir mão de obra para a Administração.

Dentre os benefícios concedidos aos participantes do PEAD, estabelecidos no art. 2º, “caput”, da Lei Municipal nº 986/1999, **prevê-se a participação dos bolsistas em cursos e palestras com cunho socioeducativo**, o que demonstra que o intuito – repise-se – não é o de arregimentar mão de obra, mas sim o de reinserir a pessoa em situação de vulnerabilidade econômica e social no mercado de trabalho. Contudo, tendo em vista a necessidade imediata de combater os efeitos do desemprego, não deixando passar fome o



necessitado e seu núcleo familiar, a lei prevê o pagamento de bolsa mensal no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) e de auxílio-alimentação na forma da legislação municipal.

Contudo, apesar de reconhecer o caráter assistencial dos atos normativos municipais, o E. Tribunal de Justiça entendeu, em desconformidade com o *distinguishing* estabelecido pela Suprema Corte, pela inconstitucionalidade do programa, entendendo equivocadamente pela violação ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal e art. 115, II e X, da Constituição Estadual (que repetem os comando constitucionais federais) e pela aplicação indiscriminada da tese fixada no RE nº 658.026/MG (Tema nº 612).

Dessa forma, vê-se, em juízo meramente perfunctório, que há plausibilidade do direito invocado pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal nas razões do recurso extraordinário interposto na origem, havendo, destarte, possibilidade de reforma do v. acórdão. Desse modo, não apenas viável a suspensão dos efeitos da decisão, como imprescindível para evitar a ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

## **6 – DO PEDIDO**

Diante de todo o exposto, restando cabalmente demonstrada a grave lesão à ordem e à economia públicas, bem como a ilegitimidade da decisão guerreada, o Município REQUER:

**a)** a concessão de efeito suspensivo liminar, na forma do art. 4º, § 7º, da Lei Federal nº 8.437/1992, tendo em vista plausibilidade do direito invocado, sustentado em precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal, bem como a urgência na concessão da medida, tendo em vista que o v. acórdão tem por efeito concreto a extinção do programa assistencial e o rompimento do vínculo de todos os bolsistas, que dependem, para a subsistência própria e de sua família, dos valores da bolsa e do auxílio alimentação pagos;

**b)** o deferimento do pedido de suspensão do v. acórdão proferido pelo C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos da Ação Direta de



Inconstitucionalidade nº 2179083-78.2019.8.26.0000, fazendo-se cessar os efeitos dele decorrentes.

c) a declaração de que os efeitos da suspensão deferida perduram até o termo final dos contratos de participação celebrados ou, pelo menos, até o trânsito em julgado da ação, a teor do disposto no § 9º do art. 4º da mencionada Lei n.º 8.437/92, com a redação da Medida Provisória n.º 2.180-35/2001.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para fins de alçada.

Termos em que pede deferimento.

Cotia, em 28 de maio de 2020.

**VITOR MARQUES**

Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos e da Justiça  
OAB/SP nº 391.792

**EDUARDO JOÃO GABRIEL FLECK DA SILVA ABREU**

Advogado Municipal  
OAB/SP nº 317.093

**Relação de documentos que instruem o presente pedido de suspensão:**

- 1) Cópia da Lei Municipal nº 986, em sua versão atualizada;
- 2) Cópia do Decreto Municipal nº 8.384, em sua versão atualizada;
- 3) Informações prestadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social sobre a quantidades de bolsistas e atividades que vêm sendo desempenhadas; e
- 4) Cópia integral dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2179083-78.2019.8.26.0000, que tramita perante o E. Tribunal de Justiça de São Paulo.