



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

Registro: 2021.0000520263

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2300492-84.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "INDEFERIRAM O PEDIDO DE ADIAMENTO FORMULADO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. HABACUQUE WELLINGTON SODRÉ.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, CAMPOS MELLO, EUVALDO CHAIB, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, DAMIÃO COGAN E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 30 de junho de 2021

MÁRCIO BARTOLI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

2300492-84.2020.8.26.00000

São Paulo

Requerente: Diretório Estadual do Partido dos
Trabalhadores

43.785

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação dos arts. 1º e 3º, ambos da Lei 6.949/20, do Município de São Bernardo do Campo. Diploma que autoriza a ampliação dos cursos superiores ofertados pela Faculdade de Direito do Município de São Bernardo do Campo; permite a transformação de referida autarquia educacional em empresa pública; institui a Escola de Administração Pública no âmbito da instituição e dá outras providências.

Inconstitucionalidade. Ocorrência. Art. 1º. Dispositivo que insere novas áreas de ensino nas competências da autarquia municipal; determina a instalação de uma nova Escola de Administração Pública em seu âmbito; estabelece que as atribuições da Escola de Administração recém-criada “não estarão sujeitas a aprovação ou ao Regimento Interno da Congregação”; impõe, sem as devidas restrições, subordinação da faculdade pública ao Poder Executivo local; e, além de vincular o orçamento da instituição ao orçamento do município, determina o repasse mensal e obrigatório da receita auferida pela entidade autárquica ao Poder Executivo. Desrespeito à regra da autonomia universitária, em suas três vertentes: autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Ofensa aos arts. 254, da CE, e 207, da CF. Arts. 53 e 54, da Lei 9.394/96. Doutrina. Precedentes do Plenário do STF. Julgado análogo deste OE, relacionado à mesma municipalidade e à mesma autarquia educacional.

Art. 3º, do diploma são-bernardense, igualmente incompatível com o ordenamento constitucional. Dispositivo que, sem qualquer detalhamento ou motivação, confere autorização ao Poder Executivo para transformar a autarquia educacional em empresa pública, “na forma do art. 173, §1º, da Constituição Federal.” Precedente do STF a estabelecer nítida prevalência das formas de autarquia e fundação pública para a constituição de entidade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

pública de ensino superior. Necessidade, ademais, de conferir interpretação sistêmica ao preceito impugnado, vez que a genérica autorização para a transformação da faculdade municipal em empresa pública foi veiculada no mesmo diploma que prevê a irrestrita subordinação da Faculdade Municipal de São Bernardo do Campo ao Poder Executivo da mesma cidade, assim como o repasse mensal das receitas da autarquia à municipalidade. Afronta à autonomia da instituição de ensino superior. Desrespeito, em igual medida, aos princípios da finalidade, motivação, interesse público e eficiência. Inteligência dos arts. 111 e 254, da CE, e 37, caput, e 207, da CF. Inobservância, por fim, das exigências contidas no art. 173, §1º, da CF, e na Lei 13.303/06 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais) quanto à necessidade de demonstração de relevante interesse coletivo ou motivo de segurança capaz de justificar a medida. Doutrina.

Art. 2º, do mesmo diploma. Inconstitucionalidade por arrastamento. Preceito que, embora não questionado na inicial da ação direta, apresenta redação muito similar àquela do art. 1º, cuja inconstitucionalidade ora se reconhece. Ato normativo que também guarda relação de interdependência com os outros artigos declarados inconstitucionais. Providência cabível. Doutrina. Entendimento pacífico do Plenário do STF. Liminar convalidada. Pedido julgado procedente.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores (PT-SP), impugnando os artigos 1º e 3º, da Lei 6.949, de 17 de dezembro de 2020, do Município de São Bernardo do Campo. Afirma que a lei questionada trata da transformação da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, autarquia municipal, em empresa pública. Aduz que o diploma também dispõe sobre a ampliação do rol de cursos oferecidos pela instituição de ensino, disciplinando, ainda, a instalação de uma Escola de Administração Pública vinculada à



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

entidade. Ressalta, contudo, que, do exame da norma, torna-se claro que seu principal intento é propiciar que o Poder Executivo são-bernardense obtenha o total controle das finanças da faculdade, inexistindo qualquer pretensão de aprimoramento dos seus serviços ou atendimento de eventuais necessidades institucionais. Conclui, assim, ser evidente a configuração de desvio de finalidade através do ato normativo. No mais, assevera que a Faculdade de Direito de São Bernardo é reconhecida pela excelência no meio acadêmico, apresentando, ainda, orçamento superavitário. Salienta, contudo, que “*na história do final dos anos 90 do século passado e nas duas primeiras décadas do século XXI, o Poder Executivo Municipal, por diversas vezes, vem tentando se apropriar do Caixa da Faculdade de Direito, para outros fins estranhos ao seu escopo institucional*”. Pondera, em acréscimo, que a legislação combatida não trouxe qualquer previsão acerca das medidas estruturais necessárias à sustentação das alterações veiculadas em seu bojo. Entende, dessa forma, que “*a transformação da Autarquia em empresa pública visa única e exclusivamente o esvaziamento do Caixa vultoso da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, sem que seja reinvestido na sua finalidade institucional, o que demonstra a patente violação do princípio da finalidade inserto no artigo 111 da*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Constituição do Estado de São Paulo, sem prejuízo da patente violação ao mandado de otimização do princípio da eficiência previsto no mesmo dispositivo do texto constitucional Bandeirante e da Constituição Federal, no “caput”, do artigo 37 da Constituição Federal.”. Aponta, por fim, violação à autonomia institucional da instituição, assim como a falta de diálogo com os setores sociais e profissionais diretamente afetados pelos dispositivos combatidos. Requer a procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade dos preceitos (fls.01/15). Junta documentos aos autos (fls.16/89 e 104/128).

Examinado em Plantão Judiciário, o pleito liminar foi deferido pelo E. Des. Wanderley José Federighi (fls.129/130). Distribuídos os autos a este signatário, a medida foi ratificada, com o acréscimo dos fundamentos contidos na decisão de fls.140/146.

O Presidente da Câmara Municipal e o Prefeito de São Bernardo do Campo prestaram informações às fls.164/221 e 224/249, respectivamente.

Sobreveio nova manifestação do requerente em reposta aos informes (fls.251/259).

Devidamente citada, a Procuradora Geral do Estado não se manifestou nos autos (fls.268).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça,
opinando pela procedência do pedido (fls.271/280).

O pedido de adiamento do julgamento do feito, formulado pela Procuradoria-Geral do Município de São Bernardo do Campo às fls.293/294, foi indeferido pelo despacho de fls.307/312, cujos fundamentos foram ratificados pelo Colegiado deste Órgão Especial (fls.313/314).

Deferiu-se, todavia, o pleito de sustentação oral do órgão de advocacia de referida municipalidade, nos mesmos moldes em que também autorizada a sustentação oral requerida pelos procuradores do partido político requerente (fls.290/291 e 307/312).

2. O ato normativo em que inseridos os dispositivos impugnados possui o seguinte teor, destacando-se os artigos especificamente questionados na presente ação direta:

“Lei nº 6.949, de 17 de outubro de 2020¹. Institui a Escola de Administração Pública, altera a Lei nº 1.246, de 5 de outubro de 1964, que cria a Autarquia Municipal Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, altera a Lei nº 1.251, de 27 de outubro de 1964, que institui o regime jurídico da Autarquia, e autoriza a

¹ Há evidente erro material na redação, à medida que o ato normativo em que contidos os dispositivos questionados foi promulgado em 17 de dezembro de 2020.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

ampliação dos cursos superiores na Faculdade e a transformar a Autarquia em empresa pública, para realizar os serviços de ensino superior dos cursos de Ciências Jurídicas e Sociais e outros cursos eventualmente serem criados e prestados pela entidade da Administração Indireta do Município, e dá outras providências.

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

'Art. 1º (...).

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

§ 2º A execução das atribuições envolvendo a Escola de Administração não estarão sujeitas a aprovação ou ao



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

Regimento interno da Congregação.'

'Art. 3º A Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo se subordinará ao Município na forma do disposto em Regimento Interno aprovado pelo Prefeito, elaborado pela Congregação da Faculdade dentro do prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da data da promulgação desta lei, excetuada as atribuições e deliberações quanto aos recursos envolvendo a Escola de Administração Pública.

Parágrafo único. O orçamento da autarquia vincular-se-á ao orçamento do Município, incluindo como receita o saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas, constantes atualmente dos balancetes e que serão obrigatoriamente apurados e destinados ao Município mensalmente.'

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

"Art. 1º É constituída em autarquia a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, criada pela Lei Municipal nº 1.246, de 5 de outubro de 1964, com personalidade jurídica própria, de direito público, sede e foro no Município e Comarca de São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo, com a finalidade de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

ministrar, como estabelecimento de ensino superior, cursos de ciências jurídicas e sociais, e outros cursos a serem eventualmente instituídos, nos termos da legislação vigente, regida pelo Regimento Interno aprovado pelo Prefeito e referendado pela Câmara nos termos do artigo 3º da referida Lei Municipal nº 1.246, de 5 de outubro de 1964, bem como a realização, instalação e execução das atividades da Escola de Administração Pública Municipal, nas áreas da saúde, educação, defesa e recuperação de créditos públicos, previdência, assistência social, meio ambiente e demais cursos de formação, voltados ao aperfeiçoamento, modernização e eficiência dos serviços públicos e dos seus respectivos servidores, na forma de ato regulamentar ou vínculo específico para tanto."

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

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

valores, na forma da lei.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

São Bernardo do Campo, 17 de dezembro de 2020" (fls.79/80).

3. É caso de procedência do pedido.

Os dispositivos combatidos na presente ação direta se revelam nitidamente ofensivos às regras e princípios dos artigos 111 e 254, ambos da Constituição Estadual, e 37, *caput*, e 207, da Constituição Federal. Da mesma maneira, ainda se mostram em descompasso com as normas gerais estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sendo clara a incompatibilidade de seu conteúdo com a normativa federal a respeito da matéria, especialmente no que tange às regras atinentes à autonomia universitária.

No que diz respeito ao artigo 1º da norma são-bernardense, oriunda de iniciativa do Poder Executivo, verifica-se que (i) ao inserir novas áreas de ensino nas competências da autarquia municipal; (ii) determinar a instalação de uma nova “*escola de administração pública*” na “*forma de ato regulamentar ou vínculo específico para tanto*”, (iii) estabelecer que as atribuições de referida



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

escola de administração “não estarão sujeitas a aprovação ou ao *Regimento Interno da Congregação*”, (iv) impor, de forma irrestrita, a subordinação da faculdade pública ao Poder Executivo local, “na forma do disposto em *Regimento Interno aprovado pelo Prefeito*, elaborado pela Congregação da Faculdade dentro do prazo de até 60 (sessenta) dias”; (v) excetuar as deliberações concernentes à escola de administração pública recém-criada do âmbito de ingerência da autarquia educacional; e (vi) vincular o orçamento da instituição ao orçamento do município, com a imposição de repasse mensal e obrigatório da receita auferida pela entidade autárquica ao Poder Executivo local, fica claro que a norma objurgada desrespeitou a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial reservada à Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

Nota-se, além disso, a configuração de verdadeiro excesso da legislação quanto às possibilidades de controle e interferência da administração municipal sobre a autarquia educacional, que, vale destacar, é dotada de capacidade de autoadministração e patrimônio próprio.

A propósito, ressalta-se que o Decreto-lei 200/1967 define autarquia – atual qualificação jurídica da Faculdade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de Direito de São Bernardo do Campo, consoante expresso na Lei 1.251, de 02 de outubro de 1964, do mesmo município – como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.”, o que apenas reforça o entendimento acerca da incompatibilidade do artigo 1º, da norma impugnada, com o texto constitucional.

Embora não se confunda com os conceitos de soberania e independência – porquanto, em linhas gerais, tais atributos se encontram relacionados ao Estado brasileiro e aos entes federativos, respectivamente –, a **autonomia** garantida às universidades busca assegurar que, atendidos os mandamentos e observadas balizas legais e constitucionais, tais entidades exerçam suas atividades finalísticas de forma plena, com níveis suficientes de liberdade e autodeterminação.

Como bem sintetizado pela **Min. Cármem Lúcia** no voto condutor proferido nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548/DF: “[A] **autonomia** é o espaço de **discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

desempenho de suas funções constitucionais.²

Em similar direção, extrai-se do voto prolatado pelo **Min. Celso de Mello** na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 51/RJ: “[A] autonomia, qualquer que seja a dimensão em que se projete, objetiva assegurar às universidades um grau razoável de auto-governo, de auto-administração e de auto-regência dos seus próprios assuntos e interesses, sempre sob controle estatal, em função de sua tríplice destinação: o ensino (transmissão de conhecimentos), a pesquisa (produção de novos conhecimentos) e a extensão (prestação de serviços à comunidade).³”

É importante ter em conta que essas noções relacionadas à autonomia universitária – conferida a tais instituições com o inegável caráter de **regra constitucional** – se aplicam a todos os seus aspectos elencados, tanto no texto da Constituição Paulista (art. 254) como na Constituição Federal (art. 207), quais sejam: aqueles concernentes ao âmbito **didático-científico, administrativo** e de **gestão financeira e patrimonial**, à medida que evidente a relação de interdependência entre esses três grandes eixos.

Nessa linha, esclarece a doutrina de **André Ramos Tavares**: “A Constituição, ao tratar das universidades, atribui-

² ADPF 548, Relatora: Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2020.

³ ADI 51, Relator: Paulo Brossard, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/1989.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

Ihes suas funções, com o que acaba por traçar-lhes um perfil mínimo de atuação. Além de sua finalidade fundamental, que é a promoção do ensino, as universidades devem implementar outras duas: a pesquisa e a extensão. É o que se depreende da leitura do art. 207, quando fala da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. É para fazer frente a essa função tão cara a qualquer povo ou país, em qualquer época da História, que as universidades foram dotadas de autonomia. Esta, pois, não é uma graça concedida pela Constituição sem qualquer motivo ou vinculação maior. Assim, pode-se afirmar que a autonomia universitária se define como instrumental – muito embora essencial – em relação à consecução dos objetivos últimos propostos pelo sistema jurídico-constitucional quanto ao ensino de terceiro grau.

Neste passo, é preciso acentuar com toda a ênfase a circunstância de que instrumentalidade não se confunde com secundariedade. Quando se afirma que a autonomia é instrumental apenas se revela que ela não é um fim em si mesma, vale dizer, que não foi criada por si, mas antes atende a outro objetivo, que é seu reverso: o ensino. O legislador constituinte entendeu que não há possibilidade de desenvolvimento do ensino universitário sem conceder automaticamente a autonomia. Daí é que surge a atribuição de autonomia em sua tríplice manifestação: 1º) didático-científica;



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

2º) administrativa; 3º) de gestão financeira e patrimonial.⁴"

4. Estabelecidas essas premissas a respeito do efetivo conteúdo e significado da autonomia universitária em termos constitucionais e fixada a aplicação de tal regra à autarquia sãobernardense, convém transcrever os dispositivos das Constituições Estadual e Federal que versam sobre a matéria em debate:

"Art. 254, CE. A autonomia da universidade será exercida, respeitando, nos termos do seu estatuto, a necessária democratização do ensino e a responsabilidade pública da instituição, observados os seguintes princípios:

I – utilização dos recursos de forma a ampliar o atendimento à demanda social, tanto mediante cursos regulares, quanto atividades de extensão;

II – representação e participação de todos os segmentos da comunidade interna nos órgãos decisórios e na escolha de dirigentes, na forma de seus estatutos."

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

⁴ TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 15. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. Ebook. Páginas 782/783.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

§1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

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

Pertinente destacar, ademais, os dois principais dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal 9.394/96) responsáveis por dar maior concretude à regra constitucional em questão no âmbito nacional:

“Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I – criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II – fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III – estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV – fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

**V – elaborar e reformar os seus estatutos e
regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;**

VI – conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII – firmar contratos, acordos e convênios;

**VIII – aprovar e executar planos, programas e
projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições
em geral, bem como administrar rendimentos conforme
dispositivos institucionais;**

**IX – administrar os rendimentos e deles
dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos
respectivos estatutos;**

**X – receber subvenções, doações, heranças,
legados e cooperação financeira resultante de convênios com
entidades públicas e privadas.**

**§ 1º Para garantir a autonomia didático-
científica das universidades, caberá aos seus colegiados de
ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários
disponíveis, sobre:**

**I – criação, expansão, modificação e extinção
de cursos;**

II – ampliação e diminuição de vagas;



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

III – elaboração da programação dos cursos;

IV – programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V – contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.”

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

mantenedor;

IV – elaborar seus orçamentos anuais e

plurianuais;

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

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

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

Salienta-se que, embora as disposições da Lei 9.394/96 não possam ser utilizadas como parâmetro para o controle de constitucionalidade a ser efetivado por este Tribunal de Justiça, constituem indubitável manifestação do legislador federal a respeito do tema em discussão e verdadeira regulamentação da disciplina constitucional correlata, trazendo à tona o evidente descompasso entre os artigos combatidos e as regras constitucionais concernentes à autonomia universitária.

5. Vale assinalar que este Órgão Especial já enfrentou controvérsia bastante similar à ora apreciada em sede de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

controle difuso de constitucionalidade. No julgamento em questão, o Colegiado ressaltou a necessidade de resguardo à capacidade de auto-organização da **mesma autarquia municipal** e de sua **autonomia enquanto entidade pública educacional**. Com base em tais postulados, foi reconhecida **a inconstitucionalidade de norma que, assim como a presente, determinava a transferência da disponibilidade financeira da instituição de ensino ao Município de São Bernardo do Campo.**

Confira-se a ementa do precedente em referência: “***ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.364/2004, DE SÃO BERNARDO DO CAMPO - PREVISÃO DE TRANSFERÊNCIA PARA O MUNICÍPIO DE TODA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DA FACULDADE DE DIREITO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO - AFRONTA À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E AUTÁRQUICA - ART. 207 E ART 37, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - ARGÜIÇÃO ACOLHIDA.***” (Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0172027-09.2011.8.26.0000; Relator: Elliot Akel; Órgão Especial; Foro de São Bernardo do Campo; Data do Julgamento: 23/11/2011).

Acresça-se que o tema da autonomia



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

universitária – em suas três principais vertentes – foi novamente examinado por este órgão julgador na ação direta de inconstitucionalidade nº 2195004-43.2020.8.26.0000, julgada em 23 de junho do presente ano. Na oportunidade, em votação unânime, sublinharam-se o caráter cogente e a importância das normas constitucionais relacionadas à garantia em questão no regime democrático.

Conforme ressaltado no voto prolatado pelo E.

Des. Alex Zilenovski: “*(...) tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Bandeirante conferem às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Vale ponderar que, s.m.j., as autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial, de que gozam as Universidades brasileiras, têm caráter acessório e garantidor da garantia-mor, didático-científica, expressão da liberdade intelectual de que as Universidades devem dispor numa Democracia. E não há qualquer indicativo de limitação constitucional de referida autonomia universitária para que esta reflita a garantia de independência para o pleno desenvolvimento de suas atividades-fim. Repita-se, consoante as previsões constitucionais supramencionadas não há qualquer condicionante à plena autonomia*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

universitária em quaisquer de suas modalidades. E interpretação diversa usurparia o próprio sentido dos textos constitucionais. Frise-se que os dispositivos analisados (art. 207, da CF e art. 254, do CE) não possuem sentido plúrimo, de modo que por suas redações a autonomia universitária é ampla, em que pese não irrestrita.⁵

6. Também é importante registrar que, em recente julgamento, o **Plenário do Supremo Tribunal Federal** julgou **inconstitucional** norma que autorizava o Poder Executivo do Estado de São Paulo a implantar novo *campus* universitário vinculado à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, no Município de Bragança Paulista.

Em decisão unânime, a **Suprema Corte** assentou ser **competência exclusiva da própria universidade** estadual – organizada como autarquia, tal como a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo – dispor sobre a eventual abertura de novo *campus*, nos exatos moldes previstos nos dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional citados anteriormente.

Nos termos do voto convergente proferido pelo **Min. Edson Fachin**: “É importante ter-se em conta que a autonomia universitária, como assentou o Min. Celso de Melo na ADI 51, tem por

⁵ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2195004-43.2020.8.26.0000; Relator: Alex Zilenovski; Órgão Especial; Data do Julgamento: 23/06/2021.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

função garantir a liberdade de ensino, um dos corolários da liberdade de pensamento. A autonomia administrativa e financeira estende-se a seus bens e a sua competência a fim de lhe assegurar a necessária independência sobre o ensino. Por isso, a Lei de Diretrizes e Bases, ao fundamentar o alcance da autonomia, acaba por explicitar, no que tange à criação de cursos, a competência própria das universidades. Sob essa perspectiva é, de fato, inócuas e atentatórias à autonomia a previsão legal que subordina ao Poder Executivo a decisão sobre a criação de novo campus universitário."

Respeitadas as particularidades fáticas de cada feito, a conclusão do **Supremo Tribunal Federal** é plenamente aplicável à presente hipótese, visto que combatidas, além da criação de outro curso e de uma escola de administração pública, outras medidas ainda mais ou igualmente invasivas, evidentemente violadoras da autonomia universitária.

Em síntese, o cerne da discussão jurídica é o mesmo. É medida de rigor, portanto, a adoção de igual entendimento: “CAMPUS UNIVERSITÁRIO – LEI ESTADUAL – PODER EXECUTIVO – AUTORIZAÇÃO. Surge conflitante com a autonomia universitária – artigo 207 da Constituição Federal – lei do Estado



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

autorizando o Chefe do Poder Executivo local a criar campus universitário.” (ADI 2367, Relator: Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2019).

7. Quanto ao artigo 3º, da lei municipal, dispositivo a versar sobre a autorização conferida ao Poder Executivo para transformar a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em empresa pública, **a conclusão também é pela inconstitucionalidade do preceito**, por inequívoca infringência aos mesmos dispositivos constitucionais já destacados e também aos artigos 111, da Constituição Paulista, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Como apontado em sede liminar, não se ignora que o **Supremo Tribunal Federal** já admitiu a validade da denominada “*novação da personalidade jurídica*” de entidades integrantes da administração indireta. Aqui, me refiro a uma decisão da Segunda Turma que apreciou controvérsia atinente à aplicabilidade do regime de precatórios a pessoa jurídica que, antes empresa pública estadual (Empresa Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural – EMCAPER), foi convertida em autarquia estadual por meio de lei (Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Espírito Santo – INCAPER), em procedimento inverso ao ora examinado⁶.

Contudo, infere-se que, em julgado diretamente relacionado à discussão sobre a autonomia universitária, a Suprema Corte, em acórdão da lavra do Min. Eros Grau, no RMS 22047/PB, definiu que “[A]s Universidades Públicas Federais, entidades da Administração Indireta, são constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas. Seus atos, além de sofrerem a fiscalização do TCU, submetem-se ao controle interno exercido pelo Ministério da Educação. Embora não se encontrem subordinadas ao MEC, vez que a Constituição garante a autonomia universitária, determinada relação jurídica as vincula ao Ministério, o que enseja o controle interno de alguns de seus atos.”⁷

Diante disso, (a) em atenção ao posicionamento externado pela instância extraordinária – *aplicável às entidades de ensino superior de outros níveis federativos, por quanto não detectada restrição expressa, tampouco razão lógica para limitar seu espectro de incidência ao âmbito federal* – e (b) considerando a necessidade de interpretação sistêmica dos dispositivos impugnados na presente ação direta, deve-se concluir que a genérica autorização para

⁶ AI 616138 AgR, Relator: Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 05/04/2011.

⁷ RMS 22047 AgR, Relator: Eros Grau, Primeira Turma, julgado em 21/02/2006.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

transformação da faculdade municipal em empresa pública, vinculada à previsão de irrestrita subordinação da Faculdade Municipal de São Bernardo do Campo ao Poder Executivo da mesma cidade e de repasse mensal das receitas da autarquia à municipalidade, afronta não apenas a autonomia da instituição em suas três vertentes, desrespeitando, em igual medida, os princípios da finalidade, motivação, interesse público e eficiência, consoante previsão dos artigos 111 e 254, da Constituição Paulista.

Esse entendimento é substancialmente reforçado quando analisadas as informações remetidas pelo Prefeito de São Bernardo do Campo. Nelas, o autor do projeto de lei que deu origem aos preceitos ora combatidos sustenta que: “[P]ara o estabelecimento e constituição da empresa pública prevista pela Lei ora sob análise, há a necessidade de um patrimônio, razão porque se faz necessária a transferência de valores do caixa da autarquia para o Município, valores esses que vão fazer frente à constituição do novo formato jurídico da prestação educacional superior que se pretende implementar” (fls.239, textual).

8. A corroborar tal conclusão, cita-se também excerto do parecer apresentado nos autos pela **Procuradoria-Geral de Justiça**: “*Empresas públicas são espécie do gênero empresa*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

estatal que, nos termos da Constituição, têm como funções institucionais ou a prestação de serviço público econômico ou empresarial (industrial ou comercial) ou a exploração direta de atividade econômica, em regime de monopólio ou exclusividade ou não, e cuja instituição mediante autorização legislativa é orientada pelo princípio da subsidiariedade, na medida em que o Estado só deve atuar nessas áreas à vista de relevante interesse coletivo ou imperativo da segurança nacional. A absorção desse modelo que se caracteriza pela adoção de meios e formas privadas para fins públicos, sob regime jurídico privado (com parciais derrogações de direito público) e personalidade jurídica de direito privado, é excepcional, e não pode ser abusiva. É, portanto, sabido que as empresas públicas têm personalidade jurídica de direito privado e o objetivo que inspira o Estado a criá-las é a atividade empresarial que o poder público deve executar, posto que destinadas à exploração de atividades econômicas e prestação de serviços públicos econômicos.

Desse modo, são alheias do objeto institucional os serviços públicos não econômicos (serviços públicos sociais) que, por sua natureza, são incompatíveis com a natureza das empresas públicas, e que devem ser delegados à autarquias ou fundações públicas ou governamentais, modelo esse compatível para o desempenho de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

serviços públicos sociais exclusivos ou não exclusivos, sujeitos ao regime jurídico de direito público. Bem por isso, no tocante ao ensino e educação superior, há uma preferência constitucional pelo desempenho dessas atividades, pelo poder público, mediante entidades públicas com autonomia — como autarquias e fundações públicas. Não me impressiono com a integração do orçamento da entidade ao orçamento geral governamental, até porque prevalece no direito constitucional o princípio da unicidade, mas, isso não significa desprezo ao modelo constitucional de instituições públicas de ensino superior, baseado na autonomia administrativa, gerencial, financeira. Aliás, é traço contundente do desvio na instituição da própria empresa pública, como adotado na lei em foco, a determinação de sua subordinação - própria dos órgãos e radicada no princípio da hierarquia — e que, definitivamente, não é constitucionalmente adequado a qualquer entidade da Administração descentralizada (ou indireta), como é tradição do direito alienígena e do direito nacional, cuja relação é de vinculação, expressiva de supervisão mediante tutela. Se, por um lado, não se desconhece a vinculação existente entre as entidades da Administração indireta e o poder central, de outro lado tais entidades (autarquias, fundações públicas, empresas estatais, consórcios



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

públicos), dotadas de personalidade jurídica própria (de direito público ou de direito privado), são livres para, dentro dos limites da lei e da Constituição, exercerem sua autogestão, que inclui a administração financeira e orçamentária. Assim, a legislação municipal, simplesmente aniquilou essa autonomia, subordinando a gestão da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo à imediata interferência do Poder Executivo, inclusive nos aspectos financeiro-orçamentário e na criação de novas finalidades à margem de aprovação por seus próprios organismos." (fls.276/277, textual).

9. Ainda quanto ao ponto, cumpre acrescentar que a autorização conferida ao Executivo para transformar em empresa pública a autarquia municipal são-bernardense não atende o disposto no artigo 173, §1º, da Constituição Federal, à medida que inexiste no artigo 3º, da Lei 6.949/20, qualquer detalhamento acerca dos fundamentos jurídicos, atuariais ou fáticos capazes de subsidiar a providência.

Cita-se, a propósito, o artigo 2º, §1º, da Lei 13.303/16, diploma que “*dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

regulamentando as regras gerais trazidas no preceito constitucional acima destacado (art.173, §1º, CF):

"Art. 2º A exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

§ 1º A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal."

Sobre a matéria, acentua a doutrina **José dos Santos Carvalho Filho**: “(...) certo é que a lei autorizadora precisa definir, com total clareza, o objeto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, demonstrando o escopo da Administração no que toca à atividade a ser desempenhada pelas entidades. O Estatuto, a propósito, reclama que a lei, quando o objeto se relacionar a atividade de mercado, com caráter econômico e empresarial, “indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do ‘caput’ do art. 173 da Constituição Federal” (art. 2º, § 1º). Infelizmente, não é fácil investigar se o objeto



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

pretendido pela Administração é realmente efetivo ou não. É por tal motivo que centenas de entidades têm sido criadas gerando a suspeita de sua duvidosa necessidade, isso quando não é para atender a interesses escusos, mediante violação aos princípios da moralidade e da imparcialidade. Tal postura é de se lamentar, pois muitas delas, além de desnecessárias, provocam injustificável prejuízo para os cofres públicos.⁸”

Não se desconhece a distinção estabelecida pelo **Supremo Tribunal Federal** a respeito das regras a que submetidas as empresas estatais prestadoras de serviço público e as que empreendem atividade econômica em sentido estrito⁹. Todavia, como o dispositivo da norma municipal traz expressa menção à “*forma do art. 173 §1º da Constituição Federal*”, é oportuno pontuar que as exigências da normativa geral que regulamenta o preceito constitucional em questão não foram atendidas.

10. Por fim, observada a similaridade da redação do dispositivo legal e sua relação de interdependência quanto aos dois artigos diretamente questionados nesta ação direta, sobretudo no que se refere ao artigo 1º da lei são-bernardense, deve ser declarada

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018. Ebook. Página 596.

⁹ ADI 1642, Relator: Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2008.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

a inconstitucionalidade, por arrastamento, do artigo 2º, da Lei 6.949/20, pela evidente infringência aos artigos 254, da Constituição Paulista, e 207, da Constituição Federal.

Acerca dos “*limites de impugnação do ato e a inconstitucionalidade por arrastamento*” e em apoio à providência ora adotada, oportuna a lição de **Lenio Luiz Streck**: “[N]ão se pode olvidar, quanto a tal ponto, a denominada *declaração de inconstitucionalidade por 'arrastamento'*. **Por meio de tal técnica, o Tribunal acaba declarando a inconstitucionalidade de dispositivos legais não mencionados na ADIn, isso na hipótese de a Corte reconhecer dispositivos que logicamente dependam das normas impugnadas declaradas inconstitucionais.** Correto o STF. Afinal, a interpretação – que sempre é *applicatio* – não se faz por partes ou fatias. É o que se denomina de *hermeneutische Zirkel* – o **círculo hermenêutico** (da parte para o todo e do todo para a parte). O ‘arrastamento’ vem a ser uma espécie de ‘expansão territorial’ da temática inquinada inconstitucional. A contrariedade à Constituição contamina os textos jurídicos similares.¹⁰”

Acresça-se que o **Plenário do Supremo Tribunal Federal** possui entendimento pacífico no que tange à

¹⁰ STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional. – 5ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Páginas 328/329.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

possibilidade de utilização de referida técnica decisória em hipóteses juridicamente assemelhadas à presente: “Questão de ordem. 2.

Extensão da declaração de inconstitucionalidade a dispositivos não impugnados expressamente na inicial. 3.

Inconstitucionalidade por arrastamento. 4. *Explicitação no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade alcança os seguintes dispositivos: no art. 5º, a expressão "acrescida e calculada juntamente com a Taxa Judiciária e quotas para a Associação Cearense dos Magistrados, para a Associação Cearense do Ministério Público e para a Caixa de Assistência dos Advogados"; o art. 22; no art. 25, a expressão "outra para o recolhimento dos valores destinados aos órgãos de classe especificados no Art. 5º desta Lei"; e o art. 28 da Lei nº 12.381, de 9 de dezembro de 1994, do Estado do Ceará*” (ADI 2982 QO, Relator: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2004).

11. Em suma, examinados os preceitos impugnados e o dispositivo legal que guarda interdependência e semelhança em relação a ambos, fica clara a infringência à regra da autonomia universitária e aos princípios da finalidade, motivação, interesse público e eficiência, nos termos dos artigos 111 e 254, da Constituição Paulista, e 37, *caput*, e 207, da Constituição Federal.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

É caso, portanto, de acolhimento do pedido inicial, de modo a decretar-se a constitucionalidade dos artigos 1º e 3º, ambos da Lei 6.949, de 17 de dezembro de 2020, do Município de São Bernardo do Campo, e do artigo 2º, do mesmo diploma, por idênticos fundamentos e arrastamento.

12. Ante o exposto, por este voto, **julga-se procedente o pedido da ação direta**, declarando-se a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º, da Lei 6.949, de 17 de dezembro de 2020, do Município de São Bernardo do Campo, por infringência aos artigos 111 e 254, da Constituição do Estado de São Paulo, e artigos 37, *caput*, e 207, da Constituição Federal.

Márcio Bartoli

Relator