



# BO

# LE

## PGE-SP

VOLUME 47 | NÚMERO 1  
JANEIRO/ABRIL 2023

# TIM

**CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

**ISSN 2966-1862**





**BO**

**PGE-SP**

**VOLUME 47 | NÚMERO 1  
JANEIRO/ABRIL 2023**

**LE**

**TIM**

**CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**



# EXPEDIENTE

## PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

### PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Inês Maria dos Santos Coimbra

### PROCURADOR-GERAL DO ESTADO ADJUNTO

Caio Cezar Guzzardi da Silva

### PROCURADOR DO ESTADO CHEFE DE GABINETE

Eric Ronald Januário

### SUBPROCURADORA-GERAL DA CONSULTORIA GERAL

Alessandra Obara Soares da Silva

### SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA ÁREA DO CONTENCIOSO GERAL

Bruno Lopes Megna

### SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA ÁREA DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO-FISCAL

Danilo Barth Pires

### CORREGEDOR-GERAL

Anselmo Prieto Alvarez

### OUIDORIA

Regina Maria Sartori

## CONSELHO DA PGE

Inês Maria dos Santos Coimbra (Presidente)  
Anselmo Prieto Alvarez, Bruno Lopes Megna,  
Danilo Barth Pires, Alessandra Obara Soares  
da Silva, Lucas Pessôa Moreira, Gustavo  
Campos Abreu, Luísa de Oliveira Drummond,  
Ana Paula Vendramini, Rafael Modesto  
Rigato, Milena Carla A. P. Rosa, Diego Brito  
Cardoso, Raquel Cristina Marques Tobias,  
André Domingues Figaro, Paulo Henrique  
Godoy, Pablo Francisco dos Santos, Rafael  
Politi Esposito Gomes, Jéssica Lorencette  
Godoy, João Guilherme Simões Herrera, Rafael  
Barroso de Andrade, Wesley de Castro Dourado  
Cordeiro, Eduardo Luiz de Oliveira Filho.

## CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

### PROCURADOR DO ESTADO CHEFE

Lucas Pessôa Moreira

### ASSESSORIA

Emanuel Fonseca Lima  
(23/05/2022 - 02/02/2023)

Fábio André Uema Oliveira  
(10/11/2022 - 06/06/2023)

Claudio Henrique de Oliveira  
(17/11/2022 - 02/02/2023)

Raphael Franco Del Duca  
(a partir de 01/02/2023)

## COMISSÃO EDITORIAL

### PRESIDÊNCIA

Lucas Pessôa Moreira

### SECRETÁRIO EXECUTIVO

Fábio André Uema Oliveira  
(10/11/2022 - 06/06/2023)

Raphael Franco Del Duca  
(a partir de 31/03/2023)

## MEMBROS DA COMISSÃO EDITORIAL

Adalberto Robert Alves, Alexandre Ferrari  
Vidotti, Guilherme Malaguti Spina, Lucas  
Soares de Oliveira, Luciano Alves Rossato,  
Paulo Alves Netto de Araújo, Rafael Issa  
Obeid, Patrícia Helena Massa, Sueine  
Patrícia Cunha de Souza.

## REDAÇÃO E CORRESPONDÊNCIA

Serviço de Divulgação do Centro de Estudos  
da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo,  
Rua Pamplona, 227, 10º andar - CEP 01405-100 -  
São Paulo/SP - Brasil. Tel.: (11) 3286-7005.  
Homepage: [www.pge.sp.gov.br](http://www.pge.sp.gov.br)  
E-mail: [divulgacao\\_centrodeestudos\\_pge@sp.gov.br](mailto:divulgacao_centrodeestudos_pge@sp.gov.br)

## **PROJETO E PRODUÇÃO GRÁFICA**

Autor Corporativo: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Centro de Estudos da Procuradoria do Estado de São Paulo.

Procurador(a) do Estado responsável:

Fernanda Lopes dos Santos

Equipe: Juliana Aguilera do Nascimento Silva Guedes, Andreluci de Oliveira B. Figueiredo e

Maisa Maciel Rodrigues

Créditos: Dandara Colins Carvalho Dias (posts do Instagram – Principais Notícias) e Fernanda Lopes dos Santos (posts do Instagram – Cursos e Eventos do Centro de Estudos e ESPGE)

## **PROJETO GRÁFICO:**

*Tikinet Edição Ltda.*

Rua Santanésia, 528, 1º andar - Vila Pirajussara

CEP 05580-050 – São Paulo – SP - Brasil

(11) 2361-1808 / 2361-1809

comercial@tikinet.com.br

Revisão de Texto e Editoração:

Piero Younan Kanaan | Tikinet

Diagramação: Jonathan Leandro | Tikinet

## **TIRAGEM: BOLETIM ELETRÔNICO**

As colaborações poderão ser encaminhadas diretamente ao Serviço de Divulgação do Centro de Estudos. Os artigos jurídicos, pareceres e peças processuais somente serão publicados com a aprovação da Comissão Editorial, e as opiniões neles contidas são de exclusiva responsabilidade dos respectivos autores, não vinculando a Administração Pública.

# SUMÁRIO

• <b>Apresentação</b> .....	<b>09</b>
• <b>Cursos e Eventos</b> .....	<b>11</b>
• <b>Principais notícias</b> .....	<b>24</b>
• <b>Peças e Julgados</b> .....	<b>26</b>
<p>CONFLITO DE COMPETÊNCIA CC 173.773, suscitado pelo Estado de São Paulo perante o Superior Tribunal de Justiça, diante de ações coletivas em trâmite nas Varas da Fazenda Pública (Justiça Comum Estadual) e Vara do Trabalho (Justiça do Trabalho), envolvendo servidores do sistema penitenciário e medidas preventivas diante da pandemia da COVID-19, restando decidido pelo competência da Justiça Comum Estadual.....</p>	
• <b>Parecer da Assessoria Técnico-Legislativa nº 1/2022</b> .....	<b>64</b>
<p>MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSTITUCIONALIDADE. ASSISTÊNCIA SOCIAL. Programa Bolsa-Trabalho. Lei estadual n.º 10.321, de 8 de junho de 1999, e Lei estadual n.º 17.372, de 26 de maio de 2021. Solicitação encaminhada pela Procuradoria-Geral de Justiça. Análise da constitucionalidade da previsão, aos participantes de programa assistencial, de colaboração, em caráter eventual, com a prestação de serviços de interesse da comunidade local, do Município ou de órgãos públicos e entidades descentralizadas estaduais. Compatibilidade das normas estaduais pertinentes com a Constituição da República. Proposta de remessa dos autos ao Gabinete do Procurador Geral do Estado, para deliberação superior e subsequente remessa do pronunciamento desta instituição à Procuradoria-Geral de Justiça.....</p>	
• <b>Ementário da Procuradoria Administrativa</b> .....	<b>95</b>
• <b>Ementário da Procuradoria para Assuntos Tributários</b> .....	<b>97</b>





# APRESENTAÇÃO

Assumir a posição de Procuradora do Estado Chefe do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo no final de junho de 2023 foi, sem dúvida, o desafio mais estimulante da minha carreira. Desde então, tenho a honra de liderar uma equipe dedicada na condução das atividades deste órgão, buscando incessantemente promover a excelência acadêmica e o aprimoramento contínuo dos membros da Procuradoria.

O Boletim do Centro de Estudos emerge como uma peça fundamental para disseminar conhecimento, compartilhar análises jurídicas e manter a comunidade jurídica atualizada sobre questões relevantes da nossa carreira. Este periódico não se limita a ser uma fonte de informação; é, antes de tudo, um instrumento catalisador do diálogo construtivo e da promoção do conhecimento jurídico, refletindo nosso compromisso com a excelência e a evolução constante da advocacia pública.

O primeiro Boletim do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo de 2023 já incorpora a alteração aprovada pela Comissão Editorial, modificando a periodicidade da publicação de bimestral para quadrimestral.

Reconhecemos as demandas do mundo atual que muitas vezes nos fazem relegar nossos interesses pessoais, a atualização profissional e os momentos de lazer com a leitura em segundo plano. Esperamos que essa proposta mais espaçada permita que todos reservem um tempinho extra para o aprimoramento e para prestigiar os colegas com trabalhos publicados.

Neste número, destacamos uma peça processual que trata do conflito de competência entre Varas da Fazenda Pública (Justiça Comum Estadual) e Vara do Trabalho (Justiça do Trabalho) em ações coletivas de grande relevância. O caso envolve servidores do sistema penitenciário e medidas preventivas diante da pandemia da COVID-19, com os colegas obtendo êxito junto ao Superior Tribunal de Justiça, com a declaração da competência da Justiça Comum Estadual.

O Parecer ATL nº 1/2022, por sua vez, aborda o questionamento da Procuradoria-Geral de Justiça sobre o Programa Bolsa-Trabalho, fundamentando de forma coerente a constitucionalidade do programa criado para amenizar as consequências do déficit de empregos no Estado.

No mais, este Boletim, além das notícias divulgadas nas redes sociais da PGE/SP e CEPGE, e do tradicional ementário da Procuradoria Administrativa, inaugura o lançamento do ementário da Procuradoria de Assuntos Tributários (PAT), que manterá a carreira informada sobre os valiosos pareceres relativos à área fiscal e tributária.

Desejo a todos uma excelente leitura!

**CINTIA BYCHKOWSKI**  
Procuradora do Estado Chefe  
Centro de Estudos - ESPGE

## CENTRO DE ESTUDOS ENTREVISTA



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR DA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**ANDRÉ JUNQUEIRA**  
Procurador do Estado



**ce\_pge\_sp** Venha assistir a nossa conversa, com o Dr. André Junqueira, sobre importante decisão a respeito da provisão de despesas e publicidade nos procedimentos arbitrais do Estado e suas autarquias.

A entrevista contou, ainda, com a participação do Dr. Iago Oliveira e da Dra. Tatiana Melamed, que foram fundamentais nessa vitória.

<https://www.youtube.com/watch?v=QjNi9kJI4Fs>



ce\_pge\_sp Primeira palestra de 2023! 🚀🚀🚀  
Reorganização administrativa: objetivos, limites e impactos.

Diante da reestruturação levada a efeito pelo Decreto n. 67.435/2023, as procuradoras Flávia Depine, Camila Viana e Eugenia Marola expuseram com precisão os aspectos jurídicos e práticos relacionados ao tema.

Foi dia de auditório lotado e mais de 250 participantes online.

#direitoadministrativo  
#pge  
#estadodesaopaulo



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR DA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## PGE/SP lança *Programa de Residência Jurídica*

Centro de Estudos  
realizará a coordenação



**ce\_pge\_sp** A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo lançou, de forma permanente, o Programa de Residência Jurídica. O lançamento foi publicado no Diário Oficial do Estado, nesta terça-feira (07). O Centro de Estudos e o Centro de Estágios são responsáveis por coordenar o programa.

O programa é destinado a bacharéis em Direito que estejam cursando pós-graduação lato ou stricto sensu em Direito e que serão admitidos após aprovação em processo seletivo. A PGE reservou 10% das vagas para pessoas com deficiência e 40% para candidatos que se autodeclararem negros (pretos ou pardos) ou indígenas. Os residentes participarão de atividades de ensino e passarão por treinamento prático. O programa terá duração máxima de 24 meses, com carga horária semanal de 20 horas. Durante a participação, os residentes receberão bolsa-auxílio, auxílio-transporte e seguro contra acidentes pessoais.

No momento, ainda não há previsão da abertura do concurso, porém, fique atento às próximas publicações sobre o programa.



**ce\_pge\_sp** Reunião do Conselho Curador da Escola Superior da PGE.

Análise das atividades do segundo semestre de 2022 e aprovação das novidades em 2023!

Agradecemos o carinho e cuidado com a nossa escola!



**ce\_pge\_sp** Dando início ao Módulo III do Curso de Especialização em Direito Digital e Inovação da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, a professora Nathalie Fragoso ministrou aula sobre direitos da personalidade, privacidade e direito fundamental à proteção de dados pessoais.

A exposição tratou do desenvolvimento histórico-normativo e do escopo protetivo dos direitos fundamentais à proteção de dados e à privacidade.





**ce\_pge\_sp** Primeiro dia de aulas do Curso para Estagiários. Hoje temos as lições de @derly\_barreto sobre a advocacia pública como função essencial à Justiça e de @caioguzzardi sobre a organização da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

As aulas integram o primeiro módulo de um curso que será desenvolvido ao longo do semestre destinado a todos os estagiários da PGE.

Além do auditório lotado, o evento está sendo transmitido ao vivo aos estagiários de todas as regionais.

@pgespoficial

#estágio #pgesp #soupongesp #advocaciapublica





**ce\_pge\_sp** Convidamos todas e todos para participarem do evento de celebração ao Dia Internacional das Mulheres, que será realizado no dia 8 de março de 2023 no auditório do Centro de Estudos da PGE/SP, localizado na Rua Pamplona, 227, 3º andar.

Muito mais que uma celebração, o evento organizado pela Procuradora do Estado Anna Candida Alves Pinto Serrano e pela Servidora Ana Maria Figueira Cerqueira se propõe a tratar de temas relativos à constante luta por igualdade e respeito, com debates acerca do espaço da mulher na política, a relação entre direitos humanos e a mulher, constitucionalismo feminista, equidade de gênero e violência contra a mulher.

Além das exposições e debates, o evento contará com homenagem à escritora Clarice Lispector, apresentação musical e coquetel de encerramento.

A transmissão também será realizada no canal do YouTube do Centro de Estudos da PGE/SP (<https://www.youtube.com/watch?v=IOhTnJgn2p8>).



## Aspectos especiais da LGPD no setor público

21/03/2023 - 08h00-12h15  
**CONCEITO DE DADOS PESSOAIS, ANONIMIZAÇÃO E PSEUDONIMIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

**Objetivo da aula:** Conceito analítico de dado pessoal. Abordagens teóricas e regulatórias. Teorias relativa e objetiva. Dados não-pessoais, dados anônimos e dados anonimizados. Diferença entre anonimização e pseudonimização de dados. Processo de anonimização e sua "reversibilidade". Aplicações no setor público.

Professor **Diego Carvalho Machado** (Mestre e Doutor em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Especialista em Privacidade na Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Professor Assistente de Direito Civil na Universidade Federal de Viçosa. Pesquisador no Centro de Estudos em Direito, Internet e Sociedade (CEDIS-IDPI). Foi Research Fellow no Centre for Law, Technology and Society (CLTS) da Universidade de Ottawa).

**REALIZAÇÃO:**



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR DA  
 PROCURADORIA G. JAL DO ESTADO



**ce\_pge\_sp** Estão abertas as inscrições para o curso "Aspectos especiais da LGPD no setor público", que será realizado na modalidade telepresencial pelo Centro de Estudos e Escola Superior da PGE/SP entre os dias 21/03/2023 e 23/05/2023.

As vagas são limitadas e se destinam, para além dos procuradores e servidores da PGE/SP, ao público externo, incluindo membros da advocacia pública de outros entes federativos, servidores de outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e bacharéis em direito.

Garanta já sua inscrição através do site da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, acessível pelo link da nossa bio!



**ce\_pge\_sp** Em dia de auditório cheio e transmissão ao vivo pelo YouTube, procuradoras, procuradores, servidoras e servidores da PGE/SP acompanharam o evento de celebração ao Dia Internacional das Mulheres, organizado pela procuradora do Estado Anna Candida Alves Pinto Serrano e pela servidora Ana Maria Figueira Cerqueira, com apoio do Centro de Estudos e da APESP.

**Opção pelo regime anterior (art. 191, Lei 14.133/21)**

Requisitos da opção por Lei 8.666 ou 10.520

Indicação formal no processo adm. (opção na fase preparatória)

Aprovação da autoridade competente

Opção até 31/03/23

Mesma data para extrato de ratificação de contratação direta

Publicação do edital até 29/12/23

Opção escolhida deverá constar do edital/contrato

SÃO PAULO GOVERNO DO ESTADO

1 de 2

Alessandra Obara Soares da Silva

AD VIVO

JG

99+

Jose C...

Participantes



**ce\_pge\_sp** Mais de 140 pessoas estão acompanhando ao vivo nossa transmissão sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos no YouTube. Entre lá para acompanhar ao vivo ou acesse nosso canal depois... O vídeo continuará disponível.

Palestra: Webnar: Nova Lei de Licitações e Contratos

Palestrantes:

Renato Fenili - Presidente da Comissão Especial de Transição das Leis federais nº 8.666/93, nº 10.520/2002, e nº 12.462/2011, para a Lei federal nº 14.133/2021;

Fabricio Contato Lopes Resende - Procurador do Estado

Luciana Augusta Sanchez - Procuradora do Estado

Mediadora: Alessandra Obara Soares da Silva - Subprocuradora Geral da Consultoria Geral



ce\_pge\_sp Segunda aula do 1º Ciclo de palestras sobre a Reforma Tributária

O tema "Consequências da reforma tributária para as Procuradorias e para as finanças do Estado" foi ministrado pela Prof. @melinasrocha

Acompanharam o evento mais de 120 procuradores do Tributário-Fiscal



ce\_pge\_sp Delegação da PGE SP no Encontro Nacional das Procuradorias Fiscais, evento que ocorre anualmente para troca de experiências e atualização de membros da Advocacia Pública. Com enfoque eminentemente prático, se sobrepõe como um dos mais importantes eventos jurídicos do País.

#pge-sp

#advocaciapublica



## Tecnologia, desigualdade e discriminação algorítmica



27/04/2023 - 08h00-12h15

### O QUE SÃO ALGORITMOS? EXEMPLOS E EVOLUÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

**Objetivo da aula:** As novas tecnologias que transformam as economias e as sociedades são fonte de esperança e de oportunidades para países em desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida de suas populações. No entanto, também podem criar ou ampliar problemas sociais, como a destruição de empregos, aumento das desigualdades, fragmentação social, conflitos éticos e erosão da democracia. Nesta aula serão abordados os fundamentos e as principais mudanças características das novas tecnologias digitais, em especial da Inteligência Artificial. Qual seu potencial disruptivo? O que traz de incerteza para a ciência, para a sociedade e para a economia? Vivemos uma quarta revolução industrial? O que há de realmente novo no atual ciclo tecnológico?

Professor **Glaucio Arbix** (Professor titular do Departamento de Sociologia da USP, coordenador da área de humanidades do Center for Artificial Intelligence-USP-Fapesp-IBM e Tinker Professor da University of Wisconsin Madison (EUA), Presidente do IPEA (2003-06), da FINEP (2011-2015) e membro do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (2006-09), Coordenador do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2003-05) e do Observatório da Inovação do Instituto de Estudos Avançados, Membro do Advisory Board do PNUD-ONU (2006-09), Pós-doutorado no Massachusetts Institute of Technology (EUA), Columbia University (EUA), na University of California Berkeley (EUA) e na London School of Economics (Reino Unido). É autor e organizador de dezenas de artigos científicos e livros.)

REALIZAÇÃO:



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR DA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



ce\_pge\_sp A Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado está com inscrições abertas para o curso "Tecnologia, desigualdade e discriminação algorítmica".

O curso destinado ao público interno e externo acontecerá no período de 27 de abril a 25 de maio de 2023, às quintas-feiras, das 8h às 12h15, com 18 horas-aula, na modalidade telepresencial, transmitidas por meio da plataforma Microsoft Teams.

As vagas são limitadas e as inscrições devem ser realizadas até o dia 20 de abril, por meio do sistema informatizado, acessível pelo link da nossa bio.

Não perca a oportunidade de se aperfeiçoar em um tema tão atual e importante para a sociedade!

# PRINCIPAIS NOTÍCIAS



**pgesoficial** 🌐 O Governo de SP celebrou nesta quarta-feira (26) os 76 anos da Procuradoria Geral do Estado (PGE) de São Paulo em cerimônia no Palácio dos Bandeirantes. A solenidade reforçou a importância e o comprometimento na PGE como suporte para São Paulo seguir avançando com as reformas e ações estruturantes que permitem mais desenvolvimento e oportunidades para todos os paulistas. A comemoração marcou também a abertura do 1º Curso de Inverno do Centro de Estudos da PGE.

"Me sinto extremamente honrado de estar participando dessa celebração. E quem ganha somos nós, os gestores do Estado de São Paulo. É um presente poder contar com um corpo tão qualificado. Um quadro de procuradores tão competente e comprometido", afirmou Tarcísio de Freitas.

"E se o estado é vigoroso e tem condição de executar a política pública é porque vocês existem. Atrás de cada entrega, de cada resultado, de cada escola edificada, hospital, estrada e de cada concessão tem o trabalho da procuradoria", acrescentou o governador.

A celebração contou com a presença do ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Floriano de Azevedo Marques Neto, de secretários de Estado, além da procuradora geral do Estado de São Paulo, Inês Maria dos Santos Coimbra, do procurador-geral de Justiça do Estado de São Paulo, Mário Sarrubbo, de procuradores, servidores e representantes de instituições.

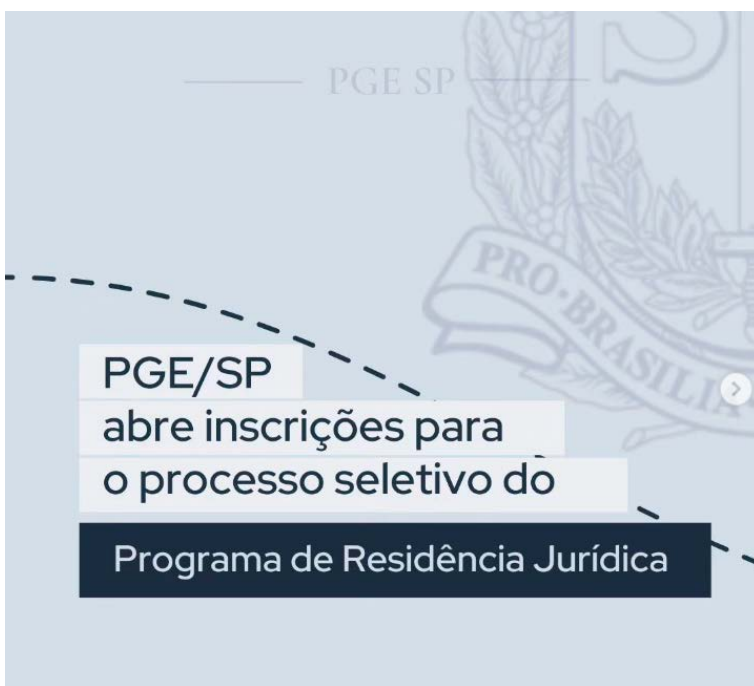
A procuradora geral do Estado, Inês Coimbra, destacou a importância da PGE/SP. "Somos uma instituição fundada na defesa da legalidade, do interesse público e na excelência técnica. E é no coletivo que temos nossa força", afirmou.


Acesse a matéria no link disponível na bio.





**pgespficial** Neste dia 11 de agosto, "Dia do advogado", relembramos a declaração do governador do Estado de São Paulo, Tarcísio de Freitas, sobre a importância do trabalho da PGE e dos advogados públicos que nela atuam, durante a festa de 76 anos da Instituição.



**pgespoficial**  No início desta semana (28), a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo abriu inscrições para o Programa de Residência Jurídica. São 100 vagas destinadas a bacharéis em Direito que estejam cursando pós-graduação lato ou stricto sensu na área. As provas teórico-objetivas são no dia 22 de outubro.

Os residentes participarão de atividades de ensino e passarão por treinamento prático. O programa terá duração máxima de 24 meses, com carga horária semanal de 20 horas. Durante a participação, os residentes receberão bolsa-auxílio, auxílio-transporte e seguro contra acidentes pessoais.

A coordenação será realizada pelo Centro de Estágios e pelo Centro de Estudos. Acompanhe o edital e faça a inscrição no link disponível na bio.



# PEÇAS E JULGADOS

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA  
N. 173.773 - SP (2020/0186499-5)**

CONFLITO DE COMPETÊNCIA CC 173.773, suscitado pelo Estado de São Paulo perante o Superior Tribunal de Justiça, diante de ações coletivas em trâmite nas Varas da Fazenda Pública (Justiça Comum Estadual) e Vara do Trabalho (Justiça do Trabalho)

# PEÇAS E JULGADOS

## EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO COLENDO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

O ESTADO DE SÃO PAULO, pessoa jurídica de direito público interno, por meio dos Procuradores do Estado infra-assinados, com poderes de representação conferidos pelos artigos 75, II e 182 do CPC/15; 99, I da Constituição Estadual e 3º, I da LCE nº 1.270/15, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 105, I, “d”, da Constituição Federal; 951 do Código de Processo Civil; e 193 a 198 do Regimento Interno desse Superior Tribunal de Justiça, suscitar o presente **CONFLITO DE COMPETÊNCIA, COM PEDIDO DE LIMINAR**, em virtude das decisões proferidas pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública, no âmbito da **Ação Coletiva nº 1014087-81.2020.8.26.0053** (Docs. 1 e 2), pelo Juízo da 12ª Vara da Fazenda Pública, no âmbito da **Ação Civil Pública nº 1014857- 74.2020.8.26.0053** (Docs. 3 a 6), pelo Juízo da 13ª Vara da Fazenda Pública, no âmbito da **Ação Coletiva nº 1018572-27.2020.8.26.0053** (Docs. 7 a 9) e pelo Juízo da 11ª Vara do Trabalho de Campinas/SP, no âmbito da **Ação Civil Pública nº 0010639-38.2020.5.15.0130** (Docs. 10 a 15), o que faz pelos fundamentos doravante aduzidos.

### I - DO CABIMENTO DO PRESENTE CONFLITO DE COMPETÊNCIA.

Inicialmente, faz-se importante destacar o cabimento do presente conflito de competência, suscitado com base no quanto disposto no art. 953, II, do CPC.

Trata-se de hipótese na qual se verifica a existência de diversas ações (4) que, conforme restará demonstrando em tópico subsequente, discutem as mesmas demandas, tramitando, porém, perante ramos distintos do Poder Judiciário concomitantemente (três perante a Justiça Comum estadual, uma perante a Justiça do Trabalho).

De fato, todas as demandas levadas ao conhecimento da Justiça Comum estadual, por meio das 3 ações acima elencadas, propostas pelo Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo – SIFUSPESP (1) e pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Sistema Penitenciário Paulista – SINDCOP (2), também são objeto da ação proposta por esses, em litisconsórcio com o Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo – SINDASP, perante a Justiça do Trabalho.

Vale destacar ainda que, conquanto somente na ação que tramita perante a Justiça do Trabalho tenha havido manifestação expressa a respeito da competência, **em todas elas já foram praticados atos decisórios, como o deferimento<sup>1</sup> ou indeferimento<sup>2</sup> das tutelas de urgência pleiteadas, que denotam que os Juízos por eles responsáveis se consideram competentes**, tal como tem exigido esse Col. Tribunal Superior para a configuração do conflito de competência.

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS. JUSTIÇA TRABALHISTA. JUSTIÇA FEDERAL. TUTELA DE INTERESSES DE CONSUMIDORES E DE TRABALHADORES. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO CONFLITO.

1. **O conflito positivo de competência ocorre** quando dois ou mais Juízos se declararem competentes para apreciar a mesma causa, ou **quando houver a prática de atos por ambos os Juízos, indicando que implicitamente se consideram competentes**.
2. A Ação Civil Pública 0032200-52.2012.5.13.0002, em curso no TRT da 13ª Região, foi proposta por Sindicato, visando à segurança dos trabalhadores e higiene do ambiente de trabalho; enquanto a Ação Civil Pública 2008.82.00.007161-1, em curso no TRF da 5ª Região, foi proposta pelo Ministério Público Federal em defesa da segurança dos usuários dos serviços das agências postais.
3. Trata-se de hipóteses de competência - em razão da matéria e da pessoa, respectivamente - de natureza absoluta e, como tal, não sofrem alteração pela conexão ou continência, na forma do disposto nos artigos 54 e 62 do Código de Processo Civil/2015, razão pela qual não há como fazer, sem agredir frontalmente o princípio do juiz natural, com que apenas um único órgão jurisdicional se torne competente para julgar ambas as demandas.
4. Conforme reconhecido no seu memorial, a agravante demonstra que no âmbito de sua competência - “respectivamente, discussão da relação jurídica de proteção ao consumidor e de proteção de ambiente do trabalho” - ambos os órgãos jurisdicionais chegaram à mesma conclusão, inexistindo neste instante decisões conflitantes. A única divergência diz respeito ao momento do cumprimento “para a Justiça Federal somente após o trânsito em julgado e para a Justiça do Trabalho, eficácia imediata da sentença”, situação que não se encontra no âmbito de definição do Conflito de Competência.

---

1 Ações de nºs 1018572-27.2020.8.26.0053, 1014857-74.2020.8.26.0053 e 0010639-38.2020.5.15.0130.

2 Ação de nº 1014087-81.2020.8.26.0053.

5. A questão veiculada no memorial relativa à inaplicabilidade da Lei 7.102/1983 aos correspondentes bancários diz respeito a matéria de fundo a ser debatida nas vias recursais adequadas, e não no presente Conflito de Competência.
6. Agravo Interno não provido.
7. (AgInt no CC 131.257/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/10/2016, DJe 29/11/2016)

Por fim, trata-se de conflito entre Juízes vinculados a Tribunais diversos, na medida em que 3 das ações tramitam perante a Justiça Comum estadual, enquanto uma delas tramita perante a Justiça do Trabalho, de maneira que a competência para processar e julgar o presente conflito de competência é desse Col. Superior Tribunal de Justiça, na forma do quanto disposto no art. 102, I, “d”, da Constituição da República.

## **II - DO CONFLITO EXISTENTE. TRAMITAÇÃO DE MÚLTIPLAS DEMANDAS TRATANDO DAS MESMAS QUESTÕES PERANTE RAMOS DISTINTOS DO PODER JUDICIÁRIO.**

A propositura do presente conflito de competência se justifica plenamente na medida em que o Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo – SIFUSPESP e o Sindicato dos Servidores Públicos do Sistema Penitenciário Paulista – SINDCOP ajuizaram ações coletivas com a mesma causa de pedir e pedidos comuns na Justiça Comum estadual e na Justiça do Trabalho, em um total de 4 ações, estando todas elas tramitando normalmente, sem que nenhum dos Juízos responsáveis pela condução dessas tenha reconhecido a sua incompetência. Em síntese, tanto a Justiça do Trabalho quanto a Justiça Comum se julgam competentes para conhecer e julgar as demandas apresentadas.

Com efeito, em 16.03.2020, o SINDCOP, como substituto processual de todos os servidores da categoria, ajuizou a Ação Coletiva nº 1014087-81.2020.8.26.0053 (Doc. 1), distribuída para a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, na qual requer que o Estado seja condenado a “*fornecer EPIs e materiais de proteção aos servidores, suspender visitas, sendo que advogados e defensores públicos passarão por triagem, isolamento imediato de preso contaminado e, dispensa de comparecimento físico do servidor em caso de ser testado suspeito ou confirmado, podendo enviar o atestado médico de forma eletrônica [...]*” (g.n.).

Posteriormente, em 19.03.2020, o **SIFUSPESP** ajuizou a **Ação Civil Pública nº 1014857- 74.2020.8.26.0053** (Doc. 3), distribuída para a **12ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo**, na qual requer seja o Estado condenado a:

- suprir omissões e imprevisões do Plano de Contingência da SAP, utilizando-se como parâmetro o *Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus (2019-nCoV)* do Ministério da Saúde;
- suspender as visitas e o acesso de pessoas externas;
- **fornecer de equipamentos de proteção individual e de higienização** aos profissionais da saúde e de segurança;
- **afastar servidores** que regressaram de viagens ao exterior, bem como, aqueles considerados do “grupo de risco”;
- **isolar casos suspeitos em áreas separadas**;
- determinar que **profissionais de saúde efetuem em regime de plantão triagem** em custodiados recebidos, a qualquer título, para que sejam tomadas as providências cabíveis verificados casos suspeitos;
- determinar que sejam feitas notificações aos Comitês de enfrentamento da contingência de saúde pública para que seja possível tomar providências no sentido de mudar a rotina da unidade prisional para contar a transmissão e disseminação do agente viral;
- determinar que sejam inseridas as medidas pleiteadas no Plano de Contingência SAP, para que este seja imposto aos servidores da saúde responsáveis pelas triagens de todas as pessoas que adentram aos estabelecimentos prisionais do Estado, às direções das unidades prisionais para imposição e fiscalização *in loco*, e aos servidores de segurança das unidades prisionais.

Em 07.04.2020, o **SINDCOP**, como substituto processual de *todos* os servidores da categoria, ajuizou nova demanda, dessa vez a **Ação Coletiva nº 1018572-27.2020.8.26.0053** (Doc. 7), distribuída para a **13ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo**, por meio da qual pretende que o Estado de São Paulo seja condenado a “*considerar como doença ocupacional, com o processamento do NAT – Notificação por Acidente do Trabalho` , em todos os casos de afastamento de servidores que apresentarem sintomas ou tiverem atestado médico com o indicativo da moléstia [COVID- 19]*” (g.n.).

Insatisfeitos com o fato de as liminares que haviam requerido terem sido indeferidas<sup>3</sup> ou, quando deferidas, terem sido suspensas, seja em virtude da

---

3 A tutela de urgência requerida na Ação Coletiva nº 1014087-81.2020.8.26.0053 restou indeferida.

interposição de agravo de instrumento<sup>4</sup>, seja em virtude da apresentação de Pedido de Suspensão perante a Presidência do Tribunal de Justiça *a quo*<sup>5</sup>, o SIFUSPESP e o SINDCOP, a despeito de já terem ajuizados três demandas coletivas perante a Justiça Comum estadual, evidenciando seu entendimento acerca do ramo do Poder Judiciário que seria competente para analisar as questões, ajuzaram nova ação, a quarta, dessa vez perante a Justiça do Trabalho, em litisconsórcio com o Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo – SINDASP, na qual formularam demandas idênticas a várias daqueles que haviam aduzido nas ações anteriormente propostas (Doc. 10).

Na Ação Civil Pública tombada sob nº 0010639-38.2020.5.15.0130, ajuizada em face do Estado de São Paulo na Justiça do Trabalho, as entidades sindicais dos servidores<sup>6</sup> da Secretaria da Administração Penitenciária – SAP, requereram fosse o ente público condenado a: (I) substituir o Plano de Contingência Secretaria da Administração Penitenciária – SAP pelo Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus do Ministério da Saúde; (II) **disponibilizar um profissional de saúde** para cada plantão de cada uma das 176 unidades prisionais do Estado, **com atribuição de efetivação de triagens de pessoas externas**; (III) **fornecer**, mediante recibo, **equipamentos de proteção individual – EPI**; (IV) **expedir notificações de acidente de trabalho – NAT** para os casos de comprovados de COVID-19; (V) isolar os custodiados sintomáticos ou com confirmação de COVID-19 e (VI) disponibilizar testes rápidos para diagnosticar o novo coronavírus.

O Ministério Público do Trabalho aditou a inicial da referida ação para incluir as seguintes demandas (Doc. 11): (I) promover o efetivo **afastamento dos servidores integrantes do grupo de risco**; (II) **providenciar a entrega de insumos para higiene pessoal e ambiental**; (III) permitir o teletrabalho nas atividades compatíveis; (IV) reorganizar escalas de trabalho para reduzir o número de trabalhadores por

4 A tutela de urgência requerida na Ação Coletiva nº 1018572-27.2020.8.26.0053 restou deferida, tendo sido suspensa por decisão do Des. Relator do Agravo de Instrumento nº 3001798-47.2020.8.26.0000.

5 A tutela de urgência requerida na Ação Coletiva nº 1014857-74.2020.8.26.0053 restou deferida, tendo sido suspensa por decisão do Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, no Pedido de Suspensão de Liminar nº 0013592-19.2020.8.26.0000.

6 Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo – SIFUSPESP, Sindicato dos Servidores Públicos do Sistema Penitenciário Paulista – SINDCOP e Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo – SINDASP.



turno; (V) garantir flexibilização dos horários de início e fim da jornada; (VI) adotar políticas para reduzir o número de pessoas que adentram o estabelecimento de forma simultânea; (VII) garantir aos empregados terceirizados, de forma integrada com as empresas prestadoras de serviço, as mesmas medidas de prevenção adotadas para os servidores públicos; (VIII) advertir os gestores dos contratos de prestação de serviços terceirizados quanto à responsabilidade da empresa contratada em adotar os meios necessários para conscientizar e prevenir seus trabalhadores acerca dos riscos do contágio do novo coronavírus.

Assim, hoje há quatro ações tramitando simultaneamente, 3 perante a Justiça Comum e 1 perante a Justiça do Trabalho, que tratam de demandas em grande parte idênticas.

Conforme se denota da tabela abaixo, quando analisadas todas as ações propostas pelos Sindicatos verifica-se que, injustificadamente, todas as principais demandas nelas aduzidas estão sendo concomitantemente analisadas pela Justiça do Trabalho e pela Justiça Comum estadual, sendo elas:

Demanda	Ações			
	Justiça Comum			Justiça do Trabalho
	1014087-81.2020.8.26.0053	1014857-74.2020.8.26.0053	1018572-27.2020.8.26.0053	0010639-38.2020.5.15.0130
Afastamento dos servidores integrantes de “grupo de risco”.		X (item <i>l.e</i> – fl. 23 da inicial)		X (item 20. <i>I</i> – fl. 7 do aditamento)
Fornecer de equipamentos de proteção individual e de higienização aos profissionais da saúde e de segurança.	X (item 3. <i>a</i> – fl. 4 da inicial)	X (itens <i>l.a.iii</i> , <i>vii</i> , <i>viii</i> , <i>ix</i> , <i>xii</i> , <i>xiii</i> , <i>xvi</i> , <i>l.c</i> e <i>l.d</i> – fls. 20/23 da inicial)		X (item 67. <i>c</i> – fl. 25 da inicial e item 20. <i>II</i> – fl. 7 do aditamento)
Determinar que unicamente profissionais de saúde efetuem a triagem de todos aqueles que adentram nos estabelecimentos prisionais.		X (itens <i>l.a.i</i> e <i>i.f</i> – fls. 20 e 23 da inicial)		X (item 67. <i>b</i> – fl. 24 da inicial)

Demanda	Ações			
	Justiça Comum			Justiça do Trabalho
	1014087-81.2020.8.26.0053	1014857-74.2020.8.26.0053	1018572-27.2020.8.26.0053	0010639-38.2020.5.15.0130
Expedir Notificação por Acidente do Trabalho – NAT para todos os casos de afastamento de servidores que apresentarem sintomas ou tiverem atestado médico com o indicativo de contaminação pelo COVID-19.			X (item VIII.5 – fl. 10 da inicial)	X (item 67.d – fl. 25 da inicial)
Suprir as “omissões e imprevisões” do Plano de Contingência da SAP com base no Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus do Ministério da Saúde.		X (itens I.a e I.h – fls. 20 e 24 da inicial)		X (item 67.a – fl. 24 da inicial)
Isolar casos suspeitos/confirmados em áreas separadas	X (item 3.c – fl. 5 da inicial)	X (item I.a.v – fl. 20 da inicial)		X (item 67.e – fl. 25 da inicial)

Em síntese, todas as principais demandas submetidas pelo SIFUSPESP e pelo SINDCOP à Justiça Comum, que já se julgou competente para analisá-las, tanto assim que apreciou as tutelas de urgência pleiteadas e os recursos e Pedido de Suspensão a essas concernentes, especialmente após o aditamento apresentado pelo Ministério Público do Trabalho, são também objeto da ação em trâmite perante a Justiça do Trabalho.

Em outras palavras, tanto a Justiça Comum quanto a Justiça do Trabalho se consideram competentes para conhecer e julgar as demandas postas, que, repita-se, seguem tramitando concomitantemente, com evidente risco de decisões conflitantes.

Vale destacar que a Justiça do Trabalho rejeitou expressamente a incompetência suscitada pelo Estado de São Paulo (Docs. 12 e 13).

De fato, ao tomar conhecimento da quarta ação proposta pelas entidades sindicais, o Estado de São Paulo apresentou manifestação prévia na qual, além de ter pugnado pelo indeferimento da liminar, suscitou a incompetência da Justiça do Trabalho, na medida em que todos os servidores substituídos estão submetidos a regime jurídico de natureza estatutária (vínculo jurídico-administrativo). O D. Juízo trabalhista, no entanto, rejeitou a incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar a demanda, deferindo parcialmente a liminar pleiteada.

A liminar deferida, em razão do disposto no artigo 893, §1º, da CLT, e na Súmula 414, II, do Tribunal Superior do Trabalho – TST, foi impugnada mediante a impetração do Mandado de Segurança nº 0007173-38.2020.5.15.0000 (Doc. 14), no qual foi indeferida monocraticamente a tutela antecipada requerida (Doc. 15), mantendo-se a r. decisão do D. Juízo de origem, que reputou a Justiça do Trabalho competente para processar e julgar a demanda.

Assim, é incontestável a existência de conflito de competência, visto que tanto a Justiça Comum estadual, quanto a Justiça do Trabalho se consideram competentes para apreciar as demandas relativas: (I) ao afastamento dos servidores integrantes de “grupo de risco”; (II) ao fornecimento de equipamentos de proteção individual e de higienização aos profissionais da saúde e de segurança; (III) à determinação de que apenas profissionais de saúde efetuem a triagem de todos aqueles que adentram nos estabelecimentos prisionais; (IV) à expedição de Notificação por Acidente do Trabalho – NAT para todos os casos de afastamento de servidores que apresentarem sintomas ou tiverem atestado médico com o indicativo de contaminação pelo COVID-19; (V) supressão das “omissões e imprevistos” do Plano de Contingência da SAP com base no Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus do Ministério da Saúde; e (VI) ao isolamento dos casos suspeitos/confirmados.

Esse conflito de competência, no entanto, não pode prevalecer, seja em razão da imperativa necessidade de se garantir a autoridade de decisão proferida com efeito vinculante pelo Col. Supremo Tribunal Federal, seja porque enseja grave insegurança jurídica em matéria de extrema relevância, causando prejuízo efetivo ao ente público, na medida em que as entidades sindicais vêm se valendo dessa divergência interpretativa para ajuizar demandas com causa de pedir e pedidos idênticos na Justiça Comum e na Justiça do Trabalho, amplificando a sua chance de

êxito, burlando decisões judiciais (inclusive da Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo – Doc. 5) e afrontando a racionalidade do sistema judiciário brasileiro.

### III - DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM. DECISÃO COM EFEITO VINCULANTE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DA ADI N° 3.395/DF.

Tendo sido demonstrada a existência de conflito de competência entre a Justiça do Trabalho e a Justiça Comum, cumpre ressaltar que a competência para análise das demandas em questão é da Justiça Comum estadual, jamais da Justiça do Trabalho, sob pena de ofensa à decisão, de natureza vinculante (art. 927, I, do CPC), proferida pelo Supremo Tribunal, no julgamento da ADI n° 3.395/DF.

Com efeito, conforme demonstrado, trata-se de demandas que dizem respeito às condições de trabalho dos servidores da Secretaria da Administração Penitenciária – SAP, todos submetidos a regime estatutário (fato incontroverso, admitido na exordial da ação civil pública proposta perante a Justiça do Trabalho), às medidas a serem adotadas para a preservação da saúde desses, às hipóteses de afastamento dos servidores das suas atividades, à natureza desses afastamentos e à política pública de combate ao COVID-19 a ser implementada no sistema penitenciário do Estado, entre outras questões (petição inicial e aditamento anexos – Docs. 10 e 11).

Ocorre que o Col. Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento da ADI n° 3.395/DF, estabeleceu, de maneira peremptória, que “*a interpretação adequadamente constitucional da expressão ‘relação do trabalho’ deve excluir os vínculos de natureza jurídico-estatutária, em razão do que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores*” (g.n.).

Cumpre notar que na ADI n° 3.395/DF já havia sido deferida medida cautelar, por meio da qual se estabeleceu que “*o disposto no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária*”, uma vez que as ações que buscam discutir a relação entre o Poder Público e seus servidores estatutários “*não se reputam oriundas de relação de trabalho*”.

Na liminar que deferiu, que restou posteriormente confirmada pelo Plenário, o então relator, o Min. Nelson Jobim, asseverou que “*o Supremo, quando dessa redação [redação anterior do art. 114 da CF], declarou a inconstitucionalidade de*

*dispositivo da L. 8.112/90, pois entendeu que a expressão ‘relação de trabalho’ não autorizava a inclusão, na competência da Justiça trabalhista, dos litígios relativos aos servidores públicos”.*

Esse entendimento restou recentemente confirmado e reforçado, quando do julgamento definitivo da referida ação (acórdão anexo – Doc. 16).

Em seu voto, o Min. Alexandre de Moraes, atual relator da ação, nas páginas 13 e 14 do acórdão proferido, invocou voto apresentado pelo Min. Carlos Velloso na ADI nº 492, no qual esse assevera:

“[...] Sob o ponto de vista legal, portanto, **trabalhador é o “prestador de serviços tutelado”, de cujo conceito excluem-se os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio.**

[...]

À Justiça do Trabalho compete, pois, conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, incluídos entre estes os entes de direito público externo e interno. Quer dizer, conciliará e julgará os dissídios entre trabalhadores e empregadores. Se, conforme vimos de ver, o conceito de trabalhador não é o mesmo de servidor público, a Justiça do Trabalho não julgará dissídios de servidor público e poder público, mesmo porque poder público não emprega, dado que o regime do servidor público com o poder público é “o regime de cargo, de funcionário público – não o de emprego”, ou “o regime designado, entre nós, como estatutário.” (Celso Antônio Bandeira de Mello, ob. cit., pág. 106).

[...]

Ademais, “o processo trabalhista é incompatível com o caráter estatutário do regime jurídico dos servidores públicos e com a superioridade jurídica de que goza o Estado nas relações dele derivadas”, lembra a Procuradora Odília da Luz Oliveira, que acrescenta que o regime estatutário é incompatível com a conciliação, “que pressupõe capacidade para transigir e, como já se mostrou, o Estado não pode abrir mão de seus privilégios, porque conferidos no interesse público, que é indisponível. Também não há o que acordar com o servidor, porque apenas a lei pode regular-lhe os direitos, deveres, vantagens e garantias”. [...] (destaques inseridos)

Assim, concluiu salientando que *“permanece jurídica a definição adotada pela Decisão cautelar que chancelou a monocrática liminar, proferida nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, no sentido de não tomar por incluído pelo inciso I do art. 114 da Constituição Federal, ‘em seu âmbito material de validade, as relações de natureza jurídico-administrativa dos servidores públicos”*, e julgou parcialmente procedente a ação, fixando, com aplicação de interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, que o disposto no inciso I do artigo 114 da Constituição

Federal não abrange as causas ajuizadas para discussão de relação jurídico-estatutária entre o Poder Público dos Entes da Federação e seus Servidores.

Da decisão proferida denota-se claramente que o entendimento adotado foi no sentido de que se o vínculo que liga o servidor ao ente público possui natureza estatutária, isto é, se o vínculo que une o servidor à Administração possui natureza jurídico-administrativa, resta afastada a competência da Justiça do Trabalho, uma vez que nessa hipótese não há “relação de trabalho”.

Portanto, caso se trate de ação proposta por servidor público em face da Administração querendo discutir as consequências do vínculo profissional que os une, entre as quais se inclui o dever de preservação da saúde, em última análise, o que definirá se a competência da Justiça do Trabalho abrangerá ou não a ação proposta não será propriamente o objeto em discussão, mas sim a natureza da relação jurídica que une aqueles. Estando presente relação jurídica de natureza estatutária ou jurídico-administrativa, a competência será da Justiça Comum, independentemente do objeto da demanda.

No presente caso, todos os servidores da SAP estão submetidos a regime jurídico estatutário – conforme inclusive admitido pelos então autores, não apenas nas diversas ações que ajuizaram perante a Justiça Comum com pleitos idênticos àqueles apresentados na ação que ajuizaram perante a Justiça do Trabalho, mas também no item 4<sup>7</sup> da petição inicial da ação proposta perante a Justiça especializada e nos fundamentos dessa ação, que buscam justificar os pleitos apresentados com base no artigo 233 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo (Lei estadual n<sup>o</sup> 10.261/68) – sendo muitos deles integrantes da categoria agora conhecida como “Polícia Penal” (EC n<sup>o</sup> 104/2019), de maneira que, ante o entendimento vinculante fixado na ADI n<sup>o</sup> 3.395/DF, não há como se sustentar que a competência seria da Justiça do Trabalho.

Vale salientar que o argumento apresentado pelo Juízo na ação que tramita na Justiça do Trabalho para afirmar a sua competência, a saber, a Súmula n<sup>o</sup> 736 do STF, *data maxima venia*, não se sustenta, na medida em que não suplanta o quanto decidido na ADI n<sup>o</sup> 3.395/DF.

<sup>7</sup> “4. A princípio há que se adiantar que o OBJETO da presente demanda se refere a ‘meio ambiente do trabalho, normas de segurança, saúde e higiene do trabalho de servidores públicos estatutários’.” (g.n.).

Inicialmente, porque as demandas que ensejaram o conflito de competência ora em tela vão muito além da discussão relativa ao “descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde” de trabalhadores, adentrando no regime jurídico, de natureza estatutária, a que estão submetidos os servidores públicos vinculados ao Estado de São Paulo. Tanto assim que a liminar deferida no âmbito da Justiça do Trabalho chega ao extremo de determinar quais servidores deverão ser afastados de suas atividades, bem como qual será a natureza jurídica desse afastamento, excepcionando normas previstas no regime jurídico de natureza estatutária a que estão sujeitos.

Ademais, ainda que as demandas dissessem respeito tão somente ao “descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde”, seria preciso fazer o necessário *distinguishing*, a partir do qual se concluiria que a Súmula nº 736 não se aplica na hipótese ora em tela.

Em primeiro lugar, a data de edição da Súmula em questão (26.11.2003) é muito anterior à recentíssima conclusão do julgamento da ADI nº 3.395/DF (sessão virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020), assim como à liminar deferida na referida ação (01.02.2005) e à confirmação dessa pelo Tribunal Pleno do Col. Supremo Tribunal (05.04.2006).

Ora, a adoção de entendimento no sentido de que as ações relativas à “segurança, higiene e saúde” de servidores submetidos a regime estatutário estariam incluídas na competência da Justiça do Trabalho, s.m.j., fatalmente esvaziaria a inteligência fixada no julgamento da ADI nº 3.395/DF.

Afinal, diversas normas que claramente dizem respeito ao regime jurídico a que se submete o servidor, tais como as normas concernentes à jornada a ser por ele cumprida, aquelas relativas aos períodos de descanso e afastamentos e as que regulam as férias, por exemplo, inserem-se nos conceitos de normas relativas a “segurança” e “saúde”, na medida em que editadas com a finalidade de preservar a saúde e a segurança daquele.

Tanto que a análise dos precedentes que deram ensejo à edição da Súmula nº 736 revela, por exemplo, a existência de ações em que são discutidas questões como o limite da jornada cumprida (RE nº 213.015-0), os períodos de descanso e os intervalos (RE nº 206.220-1) dos empregados a que se referem. E nessas entendeu o STF que se estaria discutindo “descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores”.

Desta forma, o posicionamento adotado pela Justiça do Trabalho, no sentido de que as ações relativas à “*segurança, higiene e saúde*” de servidores submetidos a regime estatutário estariam inseridas na sua competência, caso acolhido, **terminaria por incluir nessa competência diversas ações que discutem questões relativas ao regime jurídico-administrativo a que estão sujeitos os servidores estatutários**, tais como aquelas relativas à jornada de trabalho e aos períodos de descanso, **sob o pretexto de se estar tratando do descumprimento de normas relativas à preservação da “saúde”**.

Assim, poderia a Justiça do Trabalho, por exemplo, determinar a alteração do regime estatutário fixado pelo ente público, caso entendesse que a jornada nele estabelecida se mostrava prejudicial à saúde do servidor ou que as hipóteses de parcelamento das férias nele previstas resultavam em frações insuficientes para permitir a recuperação da saúde do servidor, finalidade primordial das férias. Poderia ainda alterar o regime de aposentadoria especial estabelecido pelo ente público, na hipótese de entender que esse não se mostrava compatível com os danos causados à saúde do servidor pela atividade por ele desempenhada.

Enfim, o raciocínio adotado pela 11<sup>a</sup> Vara do Trabalho de Campinas, caso acolhido, **implicaria um completo esvaziamento do entendimento fixado com efeito vinculante no julgamento da ADI nº 3.395/DF, permitindo à Justiça do Trabalho conhecer e julgar diversas ações relativas a “*relações de natureza jurídico-administrativa dos servidores públicos*”, desde que o fizesse a pretexto de preservar a saúde e segurança dos trabalhadores**.

Em segundo lugar, a própria redação da Súmula remete a “trabalhadores”. Contudo, quando do julgamento da ADI nº 3.395/DF, o Col. STF fixou entendimento no sentido de que as ações que buscam discutir a relação entre o Poder Público e seus servidores estatutários “*não se reputam oriundas de relação de trabalho*”, o que permite concluir que, **ao se reportar a “trabalhadores” a Súmula não pretende abranger os servidores estatutários**. O histórico da jurisprudência do STF, demonstrado no voto do relator da ADI nº 3.395/DF, revela a interpretação construída acerca do termo “trabalhadores”.

Nesse sentido, cumpre notar que, na liminar que deferiu, o Min. Nelson Jobim asseverou que “*o Supremo, quando dessa redação [redação anterior do art. 114 da CF], declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da L. 8.112/90, pois entendeu que a expressão ‘relação de trabalho’ não autorizava a inclusão, na competência da*



*Justiça trabalhista, dos litígios relativos aos servidores públicos*". No julgamento da cautelar, o Min. Cezar Peluso, invocando decisão proferida na ADI nº 492, afirmou que é *"alheio ao conceito de 'relação de trabalho' o vínculo jurídico de natureza estatutária, vigente entre servidores públicos e a Administração"*.

Portanto, prevalece no âmbito do STF, há anos, o entendimento de que a expressão "relação de trabalho" não abrange vínculo de natureza estatutária, de maneira que ao falar em "trabalhador" na Súmula em questão, por certo, o Pretório Excelso não desejou abranger os servidores estatutários.

Em terceiro lugar, compulsando-se os precedentes apontados no portal do Col. Supremo Tribunal como sendo aqueles que deram ensejo à edição da Súmula nº 736, em respeito ao disposto no artigo 926, §2º, do CPC/15, constata-se que **em nenhum deles se discute questão que diga respeito a servidor estatutário. Todos eles se referem a lides envolvendo empregados**, conforme se denota da tabela abaixo, que elenca os referidos precedentes.

Precedente	Questão(ões) discutida(s)	Dispositivo tido por violado	Ementa	Partes
RE 213015	Legitimidade do Ministério Público do Trabalho para ajuizar ação civil pública na defesa de interesses difusos e coletivos, no âmbito trabalhista.	Art. 129, III, da Constituição da República.	1. Recurso extraordinário. Trabalhista. Ação civil pública. 2. Acórdão que rejeitou embargos infringentes, assentando que <b>ação civil pública trabalhista não é o meio adequado para a defesa de interesses que não possuem natureza coletiva</b> . 3. Alegação de ofensa ao disposto no art. 129, III, da Carta Magna. Postulação de comando sentencial que vedasse a exigência de jornada de trabalho superior a 6 horas diárias. 4. A Lei Complementar nº 75/93 conferiu ao Ministério Público do Trabalho legitimidade ativa, no campo da defesa dos interesses difusos e coletivos, no âmbito trabalhista. 5. Independentemente de a própria lei fixar o conceito de interesse coletivo, é conceito de Direito Constitucional, na medida em que a Carta Política dele faz uso para especificar as espécies de interesses que compete ao Ministério Público defender (CF, art. 129, III). 6. Recurso conhecido e provido para afastar a ilegitimidade ativa do Ministério Pública do Trabalho. (g.n.)	Ministério Público do Trabalho X Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS

Precedente	Questão(ões) discutida(s)	Dispositivo tido por violado	Ementa	Partes
<i>Pet 2260</i>	Competência para conhecer e julgar “ação de indenização contra o empregador por danos decorrentes de acidente do trabalho”.	Art. 114 da Constituição da República.	É de deferir-se medida cautelar de suspensão dos efeitos do acórdão objeto de RE já admitido na origem e adstrito a questão de competência da Justiça comum ou da Justiça do Trabalho para o processo, quando, à primeira vista, a solução dada na instância <i>a quo</i> , ao afirmar a <b>competência da Justiça estadual para o caso - ação de indenização contra o empregador por danos decorrentes de acidente do trabalho</b> é contrária à orientação do Supremo Tribunal. (g.n.)	RBR Empreendimentos e Construções Ltda. X Rodrigo Peres de Lima Netto e outros
<i>RE 206220</i>	Competência para conhecer e julgar ação proposta pelo Ministério Público Estadual para discutir as condições de trabalho na “rede bancária de Juiz de Fora”, ante o descumprimento das disposições da CLT e consequente violação dos direitos dos empregados dos Bancos.	Art. 114, §§1º e 2º, da Constituição da República.	COMPETÊNCIA- AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONDIÇÕES DE TRABALHO. Tendo a ação civil pública como causas de pedir disposições trabalhistas e pedidos voltados à preservação do meio ambiente do trabalho e, portanto, aos <b>interesses dos empregados</b> , a competência para julgá-la é da Justiça do Trabalho. (g.n.)	Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE e outros X Ministério Público Estadual
<i>CJ 6.959-6</i>	Competência para conhecer e julgar ação proposta em virtude do descumprimento de promessa incorporada ao contrato de trabalho.		Justiça do Trabalho: competência: Const., art. 114: ação de empregado contra o empregador, visando à observância das condições negociais da promessa de contratar formulada pela empresa em decorrência da relação de trabalho. 1. Compete à Justiça do Trabalho julgar demanda de servidores do <b>Banco do Brasil</b> para compelir a empresa ao cumprimento da promessa de vender-lhes, em dadas condições de preço e modo de pagamento, apartamentos que, assentindo em transferir-se para Brasília, aqui viessem a ocupar, por mais de cinco anos, permanecendo a seu serviço exclusivo e direto. 2. A determinação da competência da Justiça do Trabalho não importa que dependa a solução da lide de questões de direito civil, mas sim, no caso, que a <b>promessa de contratar, cujo alegado conteúdo é o fundamento do pedido, tenha sido feita em razão da relação de emprego, inserindo-se no contrato de trabalho.</b> (g.n.)	Juiz de Direito da 1ª Vara Cível de Brasília X Tribunal Superior do Trabalho

Conforme se depreende da tabela acima, as alegações quanto à incompetência da Justiça do Trabalho formuladas nas ações em questão não estão fundadas nos sujeitos das relações que se busca discutir, mas no próprio objeto dessas relações.

Assim, em uma ação questiona-se a competência da Justiça do Trabalho por se entender que se trata de “*verdadeira ação de acidente de trabalho*”, pelo que a competência seria da Justiça Comum. Em outra, afirma-se que a competência seria da Justiça Comum por se estar discutindo descumprimento de promessa “*feita em razão da relação de emprego, inserindo-se no contrato de trabalho*”. E assim sucessivamente.

Ou seja, todos os precedentes disponibilizados dizem respeito a empregados, isto é, a trabalhadores submetidos à CLT, e a pessoas jurídicas de direito privado. Nenhum deles, repita-se, diz respeito a servidores submetidos ao regime estatutário.

Todavia, na decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade, cuja prevalência se pretende ver respeitada, o Col. STF fixou entendimento no sentido de que estando presente relação jurídica de natureza estatutária ou jurídico-administrativa, a competência será da Justiça Comum, independentemente do objeto da demanda. Ou seja, o critério a ser utilizado para a aferição da competência da Justiça Comum não deve ser propriamente o objeto em discussão, mas sim a natureza jurídico-estatutária da relação jurídica submetida à análise.

Vê-se, pois, que a missão estipulada pelo artigo 926 do Código de Processo Civil está cumprida com relação ao tema referente à incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar demandas que envolvam o Poder Público e servidores a ele vinculados por relação jurídica de natureza estatutária. Com efeito, há estabilidade, integridade e coerência – inclusive histórica – na jurisprudência do STF, reforçada pelo julgamento proferido na ADI nº 3.395/DF, segundo a qual, nos termos do voto vencedor do Relator:

“[...] cabe se desconsiderar qualquer espaço para uma leitura interpretativa do inciso I do art. 114 da Constituição Federal que admita como competente a Justiça do Trabalho para julgamento de causas que alcancem relações jurídicas laborais, figurando em um dos polos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e no outro os seus Servidores ocupantes de cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão, incluídas autarquias e fundações públicas. As relações laborais entre os Entes federativos e seus Servidores somente são dotadas de juridicidade, aliás, compaginando-se com o entendimento encampado e pacificado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para a expressão “relações de trabalho”, acaso observando essas como relações puramente de Direito Administrativo, isto é,

como relações decorrentes, não de contrato civil de trabalho, mas de estatuto jurídico específico. [...]”

Evidente, portanto, que não há como se afastar a competência da Justiça Comum.

#### **IV - DO PEDIDO DE JULGAMENTO DE PLANO DO PRESENTE CONFLITO DE COMPETÊNCIA COM BASE EM DECISÃO DO STF COM EFEITO VINCULANTE OU, AO MENOS, DE CONCESSÃO DE LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARS*.**

Impõe-se o julgamento de plano do presente conflito de competência, com fulcro no parágrafo único do art. 955 do CPC<sup>8</sup>, pois, conforme destacado, o fundamento para o reconhecimento da competência da Justiça Comum estadual é a decisão com efeito vinculante proferida pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade (ADI n° 3.395/DF).

Embora tal tipo de decisão não esteja expressamente previsto no parágrafo único do art. 955, diante de uma interpretação sistemática conclui-se que ela também autoriza o julgamento de plano do conflito de competência. Isto porque a decisão proferida pelo STF na ADI n° 3.395/DF tem efeito vinculante reconhecido pelo ordenamento pátrio (art. 102, § 2° da Constituição da República), de modo que a sua observância é obrigatória pelos demais órgãos do Poder Judiciário.

Desse modo, uma interpretação sistemática dos arts. 927 e 955, parágrafo único do CPC e 102, § 2° da Constituição da República autoriza a procedência de plano do presente conflito de competência.

Caso assim não se entenda, requer, ao menos, a concessão de medida liminar *inaudita altera pars* para suspender, com base no *caput* do art. 955 do CPC, a tramitação da ação que tramita perante a Justiça do Trabalho e que ensejou o presente conflito de competência, bem como a execução das decisões nelas proferidas, até o

8 Art. 955. O relator poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer das partes, determinar, quando o conflito for positivo, o sobrestamento do processo e, nesse caso, bem como no de conflito negativo, designará um dos juízes para resolver, em caráter provisório, as medidas urgentes.

**Parágrafo único.** O relator poderá julgar de plano o conflito de competência quando sua decisão se fundar em:

I - súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;

II - tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência.

juízo final do mérito deste conflito de competência, pois restou comprovada a probabilidade do direito, na medida em que cabalmente comprovado, argumentativa e documentalmente, não apenas o conflito de competência, mas também a competência da Justiça Comum estadual, o que evidencia que a 11ª Vara do Trabalho de Campinas deixa de seguir a orientação vinculante recentemente firmada pela Col. Corte no julgamento da ADI nº 3.395/DF.

Ademais, há risco de dano irreparável ao ente público e à sociedade.

Com efeito, as demandas ora em tela dizem respeito às medidas adotadas pela Secretaria da Administração Penitenciária na condução da pandemia de COVID -19.

Na ação proposta perante a Justiça do Trabalho foi deferida tutela provisória para determinar ao Estado de São Paulo que:

A - disponibilize, em cada plantão de cada uma das unidades prisionais do Estado, ao menos um profissional de saúde pertencente aos quadros da Secretaria da Administração Penitenciária, com atribuição de triagem de pessoas externas (servidores de outras unidades e secretarias, advogados e policiais), de custodiados internados, ingressos e transferidos, e dos servidores e prestadores de serviços terceirizados e fornecedores em geral. Em caso de comprovada impossibilidade de atendimento da decisão em determinada unidade ou ocasião, deverá o réu suprir a ordem pela disponibilização de servidor adequadamente treinado para tanto.

B - 1) proceda ao registro da entrega dos EPI's (máscaras, aventais, luvas e outros que se fizerem necessários) em quantidade suficiente, mediante recibo que contenha ao menos as seguintes informações: a) identificação do trabalhador; b) especificação da data de entrega e quantidade do EPI fornecido; c) especificação da qualidade do EPI (CA e características afins) em atendimento ao Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus, do Ministério da Saúde;

B - 2) proceda a guarda dos recibos para pronto e fácil acesso de cópias pelo trabalhador em caso de necessidade de verificação dos documentos para quaisquer finalidades, sob pena de, não o fazendo, reputar-se não entregue o equipamento nas ocasiões em que omissos os recibos requeridos.

C - proceda ao registro da Notificação de Acidente de Trabalho (NAT) para todos os servidores diagnosticados com o coronavírus, desde que tenham prestado serviços presenciais (nas unidades ou em ambiente externo, se no exercício da função) nos 14 dias anteriores ao diagnóstico da doença ou surgimento dos sintomas.

D - 1) comprove a elaboração de ato normativo com critérios claros e objetivos quanto à política de testagem no sistema prisional, com apresentação do mesmo no processo;

D - 2) comprove a implementação efetiva da política de testagem regulamentada.

E - proceda ao afastamento dos servidores enquadrados no grupo de risco (aqueles com 60 anos ou mais, bem como os que sejam portadores de doenças respiratórias crônicas, cardiopatias, diabetes, hipertensão ou outras afecções que deprimam o sistema imunológico) e gestantes, de ofício (quando indicada a condição de risco nos assentamentos funcionais) ou mediante requerimento (quando comprovada a condição pelo servidor em caso de omissão nos assentamentos funcionais).

F - entregue insumos suficientes, em qualidade e notadamente quantidade, para a higienização pessoal e ambiental, como álcool em gel, sabonete líquido, papel toalha, produtos de limpeza com ação desinfetante e bactericida, sem prejuízo de outros que se mostrem necessários, nos exatos termos do pedido.

G - 1) implemente, de forma integrada com as empresas prestadoras de serviços, todas as medidas de prevenção já adotadas para seus servidores e também as aquelas determinadas neste feito, de forma a garantir-se o mesmo nível de proteção a todos os trabalhadores do estabelecimento prisional;

G - 2) advirta formalmente (de modo escrito e mediante recibo, ainda que por meios eletrônicos) os gestores dos contratos de prestação de serviços terceirizados quanto à responsabilidade da empresa contratada em adotar todos os meios necessários para conscientizar e prevenir seus trabalhadores acerca dos riscos do contágio do novo coronavírus (SARSCOV - 2) e da obrigação de notificação da contratante, quando do diagnóstico de trabalhador com a doença (COVID-19).

A manutenção da referida decisão, porém, acaba por comprometer a condução coordenada das ações necessárias à mitigação dos danos provocados pela COVID-19 no sistema prisional paulista, eis que, entre outras coisas: (I) interfere na complexa questão atinente à forma de alocação dos profissionais de saúde, causando risco concreto de deteriorar a proteção sanitária dos servidores e custodiados; (II) altera procedimento padrão já consolidado nas rotinas do ente público para a análise da natureza acidentária ou não do afastamento do servidor, sem qualquer comprovação de que há negativa em expedição da NAT; e (III) põe em risco a continuidade da prestação do serviço carcerário, na medida em que determina o afastamento de todos os servidores do chamado “grupo de risco”, muitos deles integrantes da categoria agora conhecida como “Polícia Penal” (EC nº 104/2019), de forma perene, sem analisar a questão da essencialidade do serviço carcerário, cristalizando de forma indevida uma situação que merece análise dinâmica e contínua à luz dos fatos supervenientes que podem vir a ocorrer.

Ocorre que, conforme consta do ofício anexo, expedido pelo Sr. Secretário da Administração Penitenciária (Doc. 17), verificou-se que o cumprimento dos termos da decisão judicial inviabilizaria a continuidade da prestação do serviço penitenciário com a segurança que esse requer.

“[...] Esta Secretaria de Estado administra por meio do seu corpo funcional formado por 35.211 (data base: 07.07.2020) servidores, sendo: 23.691 Agentes de Segurança Penitenciária; 6.521 Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária; 3.454 funcionários da área administrativa e 1.545 da área da saúde, 218.347 (data base: 10.07.2020) pessoas privadas de liberdade distribuídas em 176 unidades prisionais.

Esse contingente de servidores é indispensável para a promoção da custódia e da execução penal no âmbito administrativo de toda população prisional, o que equivale dizer que **se trata de uma instituição de segurança pública que presta serviços essenciais à sociedade.**

A manutenção de cada servidor em seu respectivo posto de trabalho é de suma importância, uma vez que, **a população prisional requer assistências material, alimentar, de saúde, social, educacional, ao trabalho e jurídica bem como de segurança, que são prestadas pelo corpo funcional.**

Com a pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde pelo novo Coronavírus inúmeras diretrizes de saúde e segurança foram baixadas para aplicação no ambiente penitenciário dada a importância da preservação da saúde e da segurança dos servidores e da população prisional.

Assim subsidiada, em especial, nos termos do artigo 5º, da Portaria Interministerial nº 7, de 18 de março de 2020 editada pelos Ministérios da Saúde e da Justiça e Segurança Pública e artigo 1º, § 1º, item 3, § 2º e artigo 2º, do Decreto Estadual nr. 64.864, de 16 de março de 2020, **atos que reconhecem a essencialidade dos serviços prestados por esta instituição**, a Administração Penitenciária baixou a Resolução SAP 43 e alterações para regulamentar o afastamento das atividades laborais de seus servidores que tenham idade acima de 60 (sessenta) anos; portadores de doenças crônicas ou respiratórias **levando-se em conta também a preservação, o funcionamento e a continuidade dos serviços dos estabelecimentos prisionais que não podem ficar desguarnecidos.** Destacando-se neste contexto o afastamento total das 77 gestantes, existentes em todo o sistema penitenciário.

**É preciso deixar evidenciando que o afastamento total dos servidores do grupo de risco tornará vulnerável a segurança dos estabelecimentos prisionais com a consequente ocorrência de movimentos de subversão à ordem e disciplina, motins e rebeliões, uma vez que a ampliação do afastamento de servidores causará atrasos ou suspensão do atendimento às necessidades da população prisional que já se encontra em estado de estresse devido a necessária suspensão do contato físico com seus visitantes, das atividades religiosa, educacional e de trabalho, das saídas temporárias.**

Além do afastamento preventivo, há servidores afastados em virtude de apresentarem sintomas que levam a suspeita ou confirmados de Covid-19, sem prejuízo de outros afastamento[s] que já estavam em curso antes mesmo da pandemia.

É por assim dizer que o efetivo atualmente afastado de cada área já atingiu o limite prudencial para garantia do funcionamento do sistema prisional, razão pela qual, alerta-se para o fato de que o atendimento da determinação judicial afetará sobremaneira a prestação dos serviços nas unidades prisionais não sendo possível garantir a ordem, segurança e disciplina necessárias.

A Nota Técnica do Departamento de Recursos Humanos da Pasta nº 04/2020 (anexa) traz o quantitativo dos afastamentos requeridos pelos servidores e que comprovadamente apresentam a condição de estarem no grupo de risco.

Dada a essencialidade dos serviços prestados, salienta-se que esses afastamentos se deram sob responsável análise dos riscos assumidos ao atingir o limite prudencial da manutenção média de 50% do efetivo em operação.

Pelo exposto requiere que a informações sejam levadas ao conhecimento do judiciário de modo a alertar para o risco à segurança do sistema penitenciário e da sociedade caso se atenda a determinação judicial exarada nos autos em tela [...]”

Em resumo, as informações prestadas pelo Sr. Secretário da Administração Penitenciária, autoridade constitucionalmente competente para gerir o sistema penitenciário paulista (artigos 24, I; 25, *caput* e 84, II da CRFB/88 e artigo 47, II da CESP/89), demonstram que, em razão da essencialidade do serviço penitenciário à sociedade, os afastamentos dos servidores em grupo de risco devem ser calibrados, de modo a garantir a continuidade da prestação do serviço público com segurança, tanto para os custodiados, quanto para todos aqueles que trabalham nas unidades prisionais, o que não é observado pela decisão proferida no processo que tramita na Justiça do Trabalho, evidenciando o risco de dano irreparável ao ente público e à sociedade.

Cumprе observar que o serviço carcerário foi normativamente considerado serviço essencial à sociedade, tanto em âmbito federal, quanto em âmbito estadual (artigo 1º, § 1º, Decreto Estadual nº 64.864/20; artigo 3º, §§ 8º, 9º e 11 da Lei Federal nº 13.979/2020; artigo 3º, §1º, incisos I e III do Decreto Federal nº 10.282/2020; artigo 5º da Portaria Interministerial nº 7/2020, editada pelos Ministérios da Saúde e da Justiça e Segurança Pública).

Vê, pois, que, caso não se entenda que está presente a hipótese autorizativa da procedência de plano do presente conflito de competência (art. 955, parágrafo único do CPC), estão presentes a probabilidade do direito e o risco de dano irreparável ao ente público e à sociedade, de modo que requer seja deferida medida liminar inaudita altera pars para suspender, com base no caput do art. 955 do CPC, a tramitação da ação em curso perante a 11ª Vara do Trabalho



de Campinas, que ensejou o presente conflito de competência, bem como a execução das decisões nela proferidas, até o julgamento final do mérito deste conflito de competência.

## V - DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, considerando que restaram demonstradas a existência de conflito de competência entre a Justiça do Trabalho (11<sup>a</sup> Vara de Campinas) e a Justiça Comum estadual (2<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> Varas da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo); a competência da Justiça Comum estadual para processar e julgar todas as ações referidas pelo suscitante na presente peça, conforme tese recentemente fixada, com efeito vinculante, pelo Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n<sup>o</sup> 3.395/DF; e a necessidade da procedência de plano deste conflito suscitado ou da concessão de medida liminar, o Estado de São Paulo requer:

- a) a **procedência de plano do presente conflito de competência**, com fulcro no parágrafo único do art. 955 do CPC ou, ao menos, a concessão de medida liminar *inaudita altera pars* para suspender, com base no *caput* do art. 955 do CPC, a tramitação da ação em curso perante a 11<sup>a</sup> Vara do Trabalho de Campinas, que ensejou o presente conflito de competência, bem como a execução das decisões nela proferidas, até o julgamento final do mérito deste conflito de competência;
- b) a requisição de informações dos Juízes em conflito (artigo 954 do CPC);
- c) a intimação do Ministério Público para que, querendo, manifeste-se;
- d) seja julgado procedente o presente conflito de competência, **declarando-se a competência da Justiça Comum estadual para processar e julgar todas as demandas enumeradas pelo suscitante na presente manifestação e determinando-se a remessa da Ação Civil Pública n<sup>o</sup> 0010639-38.2020.5.15.0130, que tramita perante a 11<sup>a</sup> Vara do Trabalho de Campinas, à Justiça Comum estadual, com declaração de nulidade de todos os atos praticados no referido processo.**

O suscitante instrui a presente com os documentos necessários à prova do conflito (art. 953, parágrafo único do CPC) e deixa de efetuar o preparo em razão da natureza de ente público.

Dá à causa o valor de R\$1.000,00 (mil reais).

Brasília-DF, 28 de julho de 2020.

**MARIA LIA PINTO PORTO CORONA**

Procuradora Geral do Estado

**FREDERICO JOSÉ FERNANDES DE ATHAYDE**

Subprocurador Geral Estado

**DANIEL HENRIQUE FERREIRA TOLENTINO**

Procurador do Estado

OAB/SP n° 329.021

**PEDRO FABRIS DE OLIVEIRA**

Procurador do Estado

OAB/SP n° 329.028

**CLAUDIO HENRIQUE RIBEIRO DIAS**

Procurador do Estado

OAB/SP n° 242.099

## **CONFLITO DE COMPETÊNCIA N. 173.773 - SP (2020/0186499-5)**

**RELATOR:** MINISTRO SÉRGIO KUKINA

**SUSCITANTE:** ESTADO DE SÃO PAULO

**PROCURADORES:** DANIEL HENRIQUE FERREIRA TOLENTINO E OUTRO(S) - SP329021  
PEDRO FABRIS DE OLIVEIRA - SP329028  
CLAUDIO HENRIQUE RIBEIRO DIAS - SP242099

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 2A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 12A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 13A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DA 11A VARA DO TRABALHO DE CAMPINAS - SP

**INTERES.:** SINDCOP-SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO SISTEMA PENITENCIARIO PAULISTA

**ADVOGADO:** JOSÉ MARQUES - SP039204

**INTERES.:** SINDICATO DOS FUNCIONARIOS DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE SAO PAULO - SIFUSPESP

**ADVOGADO:** SERGIO LUIZ DE MOURA - SP234498

**INTERES.:** SINDASP - SINDICATO DOS AGENTES DE SEGURANCA PENITENCIARIA DO ESTADO DE SAO PAULO E OUTROS

**ADVOGADOS:** CARLOS EDUARDO DE GODOY PERETTI - SP266583

WESLY IMASATO GIMENEZ - SP334034

**INTERES.:** MINISTERIO PUBLICO DO TRABALHO

### **EMENTA**

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES COLETIVAS AJUIZADAS NA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL E NA JUSTIÇA TRABALHISTA. TUTELA DO INTERESSE DE SERVIDORES ESTATUTÁRIOS DO SISTEMA CARCERÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEDIDAS PROTETIVAS CONTRA A PANDEMIA DA COVID-19. SÚMULA 736/STF. INAPLICABILIDADE. PREVALÊNCIA DA DECISÃO PROFERIDA NA ADI 3.395/DF. CONFLITO CONHECIDO. DECLARAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL.

1. Cuida-se de conflito positivo suscitado pelo Estado de São Paulo, sob a alegação de que responde a quatro ações coletivas movidas por entidades de classe, todas no interesse de servidores públicos de seu sistema penitenciário, nas quais se pleiteia a adoção de medidas sanitárias no ambiente de trabalho, para fazer frente à pandemia decorrente da COVID-19. Uma dessas ações, porém, veio a ser ajuizada perante a justiça especializada laboral, com o que não concorda o ente público, na perspectiva de que, nos litígios envolvendo interesses funcionais de seus servidores estatutários, a competência para a sua apreciação e julgamento seria, com exclusividade, da Justiça comum estadual.
2. Em favor da competência da Justiça trabalhista, invoca-se o enunciado da **Súmula 736/STF**, com o seguinte teor: “*Compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores*”.
3. Referido verbete, contudo, não pode ser aplicado à hipótese em exame, na medida em que o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, dando interpretação conforme ao art. 114, I, da CF, assentou que “*A interpretação adequadamente constitucional da expressão ‘relação do trabalho’ deve excluir os vínculos de natureza jurídico-estatutária, em razão do que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores*” (ADI 3.395 DF. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. Tribunal Pleno, DJ de 5/10/2020).
4. Conflito conhecido para se declarar a competência da Justiça Comum Estadual.

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do conflito e declarar competente a Justiça Comum Estadual, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Assistiu ao julgamento a Dra. MICHELLE NAJARA A. SILVA, pela parte SUSCITANTE: ESTADO DE SÃO PAULO

Manifestou-se pelo Ministério Público Federal a Exa. Sra. SANDRA VERÔNICA CUREAU, Subprocuradora-Geral da República.

Brasília (DF), 24 de março de 2021 (Data do Julgamento)

**MINISTRO SÉRGIO KUKINA**

Relator

## **CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0186499-5

**PROCESSO ELETRÔNICO CC 173.773 / SP**

Números Origem: 00106393820205150130 10140878120208260053  
10148577420208260053 10185722720208260053 106393820205150130

PAUTA: 10/02/2021

JULGADO: 24/02/2021

### **RELATOR**

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

### **PRESIDENTE DA SESSÃO**

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

### **SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

### **SECRETÁRIA**

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

## **AUTUAÇÃO**

**SUSCITANTE:** ESTADO DE SÃO PAULO

**PROCURADORES:** DANIEL HENRIQUE FERREIRA TOLENTINO E OUTRO(S) - SP329021  
PEDRO FABRIS DE OLIVEIRA - SP329028  
CLAUDIO HENRIQUE RIBEIRO DIAS - SP242099

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 2A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE  
SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 12A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE  
SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 13A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE  
SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DA 11A VARA DO TRABALHO DE CAMPINAS - SP

**INTERES.:** SINDCOP-SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO SISTEMA  
PENITENCIARIO PAULISTA

**ADVOGADO:** JOSÉ MARQUES - SP039204

**INTERES.:** SINDICATO DOS FUNCIONARIOS DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE SAO PAULO - SIFUSPESP

**ADVOGADO:** SERGIO LUIZ DE MOURA - SP234498

**INTERES.:** SINDASP - SINDICATO DOS AGENTES DE SEGURANCA PENITENCIARIA DO ESTADO DE SAO PAULO E OUTROS

**ADVOGADOS:** CARLOS EDUARDO DE GODOY PERETTI - SP266583  
WESLY IMASATO GIMENEZ - SP334034

**INTERES.:** MINISTERIO PUBLICO DO TRABALHO

**ASSUNTO:** DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil

### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.

## **CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 173.773 - SP (2020/0186499-5)**

**RELATOR:** MINISTRO SÉRGIO KUKINA

**SUSCITANTE:** ESTADO DE SÃO PAULO

**PROCURADORES:** DANIEL HENRIQUE FERREIRA TOLENTINO E OUTRO(S) - SP329021  
PEDRO FABRIS DE OLIVEIRA - SP329028  
CLAUDIO HENRIQUE RIBEIRO DIAS - SP242099

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 2A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 12A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 13A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DA 11A VARA DO TRABALHO DE CAMPINAS - SP

**INTERES.:** SINDCOP-SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO SISTEMA PENITENCIARIO PAULISTA

**ADVOGADO:** JOSÉ MARQUES - SP039204

**INTERES.:** SINDICATO DOS FUNCIONARIOS DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE SAO PAULO - SIFUSPESP

**ADVOGADO:** SERGIO LUIZ DE MOURA - SP234498

**INTERES.:** SINDASP - SINDICATO DOS AGENTES DE SEGURANCA PENITENCIARIA DO ESTADO DE SAO PAULO E OUTROS

**ADVOGADOS:** CARLOS EDUARDO DE GODOY PERETTI - SP266583  
WESLY IMASATO GIMENEZ - SP334034

**INTERES.:** MINISTERIO PUBLICO DO TRABALHO

### **RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):**

Cuida-se de **conflito positivo** de competência, com pedido de liminar, suscitado pelo Estado de São Paulo, que aponta, como suscitados, pela ordem, o Juízo de Direito da 2.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública de São Paulo, o Juízo de Direito da 12.<sup>a</sup> Vara

da Fazenda Pública de São Paulo, o Juízo de Direito da 13.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública de São Paulo e o Juízo da 11.<sup>a</sup> Vara do Trabalho de Campinas.

Segundo consta da peça vestibular e dos documentos com ela apresentados, o Sindicato dos Servidores Públicos do Sistema Penitenciário Paulista – SINDCOP ajuizou, em 16/3/2020, a Ação Coletiva tombada sob n. 1014087-81.2020.8.26.0053, que foi distribuída à 2.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública de São Paulo, na qual veiculou pedido de liminar, este indeferido, pelos fundamentos da decisão de fls. 27/30.

Poucos dias depois, em 19/3/2020, o Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo – SIFUSPESP ajuizou a Ação Civil Pública registrada sob n. 1014857-74.2020.8.26.0053, a qual foi distribuída à 12.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública de São Paulo, com pedido e causa de pedir semelhantes, aqui com parcial deferimento de liminar (fls. 57/60), cujos efeitos foram, posteriormente, suspensos pelo Presidente do Tribunal bandeirante, consoante decisão de fls. 61/71, datada de 2/4/2020.

Na sequência, em 7/4/2020, o mesmo SINDCOP ajuizou nova Ação Coletiva, esta tombada sob n. 1018572-27.2020.8.26.0053 e distribuída à 13.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública de São Paulo, com pedido de liminar inicialmente deferido, conforme a decisão de fls. 83/84, mas cujos efeitos foram, por igual, suspensos pelo Tribunal Paulista, nos termos do decidido no Agravo de Instrumento n. 3001798-47.2020.8.26.0000, conforme se verifica às fls. 85/86.

Relata o Estado suscitante, ainda, que, inconformados com os indeferimentos e suspensões dos pedidos liminares das ações anteriores, o SINDCOP e o SIFUSPESP ajuizaram, em conjunto com o Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo – SINDASP, e com base nos mesmos fatos das anteriores, nova ACP, desta vez na Justiça trabalhista, a qual foi registrada como Ação Civil Pública n. 0010639-38.2020.5.15.0130 e distribuída à 11.<sup>a</sup> Vara do Trabalho de Campinas, havendo este Juízo rejeitado a preliminar de incompetência (fls. 123/126) e deferido parcialmente o pedido de liminar (fls. 127/137), decisão esta confirmada com a rejeição do pedido de liminar veiculado pelo Estado no Mandado de Segurança n. 0007173-38.2020.5.15.0000 (fls. 179/192).

No mérito, declina as razões pelas quais entende deva ser firmada a competência da Justiça comum estadual para apreciar e julgar as quatro demandas coletivas, *“que dizem respeito às condições de trabalho dos servidores da Secretaria da Administração Penitenciária – SAP, todos submetidos a regime estatutário (fato incontroverso, admitido na exordial da ação civil pública proposta perante a*



*Justiça do Trabalho*), às medidas a serem adotadas para a preservação da saúde desses, às hipóteses de afastamento dos servidores das suas atividades, à natureza desses afastamentos e à política pública de combate ao COVID-19 a ser implementada no sistema penitenciário do Estado, entre outras questões” (fl. 9).

Ainda, argumenta o Estado suscitante que o STF, no julgamento da **ADI n. 3.395/DF**, teria firmado o entendimento de ser da Justiça comum a competência para processamento e julgamento das causas instauradas entre a Administração Pública e seus servidores, em virtude do vínculo estatutário – revestido de natureza jurídico-administrativa, razão pela qual não incidiria, na espécie, o enunciado da **Súmula 736/STF** (“*Compete à justiça do trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e segurança dos trabalhadores*”).

Solicitadas as informações, **não as prestou** o Juízo de Direito da 13.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública de São Paulo, conforme certifica a Coordenadoria de Processamento de Feitos, à fl. 324.

A Juíza do Trabalho Érika de Franceschi, titular da 11.<sup>a</sup> Vara do Trabalho de Campinas, enviou o ofício de fls. 257/261, no qual descreveu as providências adotadas na ação que lhe foi distribuída e as razões pelas quais rejeitou a preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho, erguida pelo Estado de São Paulo. Noticiou, ainda, o ingresso do Ministério Público do Trabalho no feito, que requereu, em aditamento à inicial, a extensão das medidas liminares aos prestadores de serviço.

Da mesma forma procedeu a Dra. Liliane Keyko Hioki, Juíza de Direito da 2.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, que, por meio do ofício de fls. 269/276, relatou a marcha processual e informou que “*a ação civil pública n. 1014857-74.2020.8.26.0053, que fora distribuída à 12.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública da Capital (São Paulo), foi redistribuída a este Juízo, que aceitou a competência, tramitando em apenso a estes autos e com determinação de instrução e sentenciamento conjunto*” (fl. 272).

O pedido de liminar foi examinado e deferido pela Presidência desta Corte Superior no recesso forense, “*para sobrestar, até a definitiva solução do presente conflito, a Ação Civil Pública n. 0010639-38.2020.5.15.0130, em trâmite no Juízo da 11.<sup>a</sup> Vara do Trabalho de Campinas, suspendendo os efeitos das decisões proferidas no feito*”, consoante se verifica às fls. 246/250 destes autos.

Contra essa decisão foi interposto agravo interno pela vice-Procuradora-Geral do Trabalho, Dr.<sup>a</sup> Maria Aparecida Gugel (fls. 277/285), em que postula o reconhecimento da “*competência da Justiça Trabalhista para a causa que discute*

saúde, segurança e higiene do trabalho, independente da vinculação estatutária ou celetista do trabalhador”(fl. 285), cujo recurso, entretanto, ainda se acha pendente de apreciação.

O Ministério Público Federal, pelo ilustre Subprocurador-Geral da República Aurélio Virgílio Veiga Rios, manifestou-se pela competência da Justiça obreira, consoante o parecer de fls. 317/323, que guarda a seguinte ementa:

*CONFLITO DE COMPETÊNCIA. COVID-19. SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO. SINDICATOS REPRESENTANTES DOS SERVIDORES DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE SÃO PAULO. SÚMULA Nº 736 DO STF. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO.*

*I - Discute-se a competência para processar e julgar demandas conexas que versam sobre medidas de segurança a serem adotadas pelo Estado de São Paulo no âmbito da Secretaria da Administração Penitenciária – SAP, em razão da pandemia vivenciada por causa do vírus Covid-19.*

*II - As ações versam sobre normas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores, a atrair o teor da súmula n.º 736 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe: “Compete à justiça do trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores.”*

*III - Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reafirma a competência da Justiça do Trabalho em tais causas mesmo que o vínculo firmado seja o estatutário.*

*IV - Parecer pela competência do Juízo da 11.ª Vara do Trabalho de Campinas – SP, ora suscitado. (fl. 317).*

**É o relatório.**

## **CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 173.773 - SP (2020/0186499-5)**

**RELATOR:** MINISTRO SÉRGIO KUKINA

**SUSCITANTE:** ESTADO DE SÃO PAULO

**PROCURADORES:** DANIEL HENRIQUE FERREIRA TOLENTINO E OUTRO(S) - SP329021  
PEDRO FABRIS DE OLIVEIRA - SP329028  
CLAUDIO HENRIQUE RIBEIRO DIAS - SP242099

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 2A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 12A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 13A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DA 11A VARA DO TRABALHO DE CAMPINAS - SP

**INTERES.:** SINDCOP-SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO SISTEMA PENITENCIARIO PAULISTA

**ADVOGADO:** JOSÉ MARQUES - SP039204

**INTERES.:** SINDICATO DOS FUNCIONARIOS DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE SAO PAULO - SIFUSPESP

**ADVOGADO:** SERGIO LUIZ DE MOURA - SP234498

**INTERES.:** SINDASP - SINDICATO DOS AGENTES DE SEGURANCA PENITENCIARIA DO ESTADO DE SAO PAULO E OUTROS

**ADVOGADOS:** CARLOS EDUARDO DE GODOY PERETTI - SP266583  
WESLY IMASATO GIMENEZ - SP334034

**INTERES.:** MINISTERIO PUBLICO DO TRABALHO

### **EMENTA**

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES COLETIVAS AJUIZADAS NA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL E NA JUSTIÇA TRABALHISTA. TUTELA DO INTERESSE DE SERVIDORES ESTATUTÁRIOS DO SISTEMA CARCERÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEDIDAS PROTETIVAS CONTRA A PANDEMIA DA COVID-19. SÚMULA 736/STF. INAPLICABILIDADE. PREVALÊNCIA DA DECISÃO PROFERIDA NA ADI 3.395/DF. CONFLITO CONHECIDO. DECLARAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL.

1. Cuida-se de conflito positivo suscitado pelo Estado de São Paulo, sob a alegação de que responde a quatro ações coletivas movidas por entidades de classe, todas no interesse de servidores públicos de seu sistema penitenciário, nas quais se pleiteia a adoção de medidas sanitárias no ambiente de trabalho, para fazer frente à pandemia decorrente da COVID-19. Uma dessas ações, porém, veio a ser ajuizada perante a justiça especializada laboral, com o que não concorda o ente público, na perspectiva de que, nos litígios envolvendo interesses funcionais de seus servidores estatutários, a competência para a sua apreciação e julgamento seria, com exclusividade, da Justiça comum estadual.
2. Em favor da competência da Justiça trabalhista, invoca-se o enunciado da **Súmula 736/STF**, com o seguinte teor: “*Compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores*”.
3. Referido verbete, contudo, não pode ser aplicado à hipótese em exame, na medida em que o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, dando interpretação conforme ao art. 114, I, da CF, assentou que “*A interpretação adequadamente constitucional da expressão ‘relação do trabalho’ deve excluir os vínculos de natureza jurídico-estatutária, em razão do que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores*” (ADI 3.395 DF. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. Tribunal Pleno, DJ de 5/10/2020).
4. Conflito conhecido para se declarar a competência da Justiça Comum Estadual.

## VOTO

### O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):

No presente conflito, o Estado suscitante veicula pretensão orientada à reunião de processos, no sentido de que específica ação coletiva que tramita na Justiça Trabalhista de Campinas-SP, alegadamente incompetente, seja encaminhada para a Justiça Estadual, onde já tramitam outras três ações coletivas de conteúdo assemelhado, nas quais também figura como réu o Estado de São Paulo. A hipótese, portanto, encontra previsão no art. 66, III, do CPC, ostentando o Estado a necessária legitimidade para ativar o incidente (art. 953, II, do CPC), que, por isso, deve ser conhecido.

Como antes relatado, alega a unidade federada que responde a quatro ações coletivas movidas por entidades de classe, todas no interesse de servidores públicos de seu sistema penitenciário, nas quais se pleiteia a adoção de medidas sanitárias no ambiente de trabalho, para fazer frente à pandemia decorrente da COVID-19. Uma dessas ações, porém, veio de ser ajuizada perante a justiça especializada laboral, com o que não concorda o ente público, na perspectiva de que, nos litígios

envolvendo interesses funcionais de seus servidores estatutários, a competência para a sua apreciação e julgamento seria, com exclusividade, da Justiça comum estadual.

Nesse fio, acrescenta que o Supremo Tribunal Federal, ao concluir, recentemente, o definitivo julgamento da **ADI 3.395/DF**, em que conferiu interpretação conforme ao art. 114, I, da CF (redação dada pela EC 45/2004), assentou que *“a interpretação adequadamente constitucional da expressão ‘relação de trabalho’ deve excluir os vínculos de natureza jurídico-estatutária, em razão do que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores”* (fl. 9).

Já no sentir do alentado pronunciamento do *Parquet* federal, a competência da Justiça trabalhista decorreria dos dizeres da **Súmula 736 do STF**, assim redigida: *“Compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores”* (fl. 321, item 16). Desse mesmo entendimento, compartilha o Ministério Público do Trabalho (fl. 281, item III).

Entretanto, nada obstante o dissenso assim manifestado, dúvida não há de que, nas quatro referidas ações coletivas, as contendas têm por suposto comum pedidos direcionados à tutela de interesses afetos aos afazeres funcionais de trabalhadores ligados ao Estado de São Paulo por inegável vínculo jurídico-estatutário – circunstância que, nos termos do decidido pelo STF na mencionada ação de controle concentrado, subtrai da Justiça trabalhista a competência para processar e decidir causa desse jaez. Confira-se a ementa dessa decisão:

CONSTITUCIONAL E TRABALHO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. ART.114, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EXPRESSÃO “RELAÇÃO DE TRABALHO”. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. EXCLUSÃO DAS AÇÕES ENTRE O PODER PÚBLICO E SEUS SERVIDORES. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. O processo legislativo para edição da Emenda Constitucional 45/2004, que deu nova redação ao inciso I do art. 114 da Constituição Federal, é, do ponto de vista formal, constitucionalmente hígido.

2. A interpretação adequadamente constitucional da expressão “relação do trabalho” deve excluir os vínculos de natureza jurídico-estatutária, em razão do que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores.

3. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente.

(ADI 3.395 DF. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. Tribunal

Pleno, DJ de 05/10/2020)

**ANTE O EXPOSTO**, voto no sentido de **conhecer** do conflito positivo, em ordem a declarar a **competência da Justiça Comum Estadual** para processar e julgar as quatro noticiadas ações coletivas, que deram origem a este incidente.

Nesse fio, a Ação Civil Pública n. 0010639-38.2020.5.15.0130, distribuída à 11.<sup>a</sup> Vara do Trabalho de Campinas, deverá ser remetida ao juízo estadual competente, qual seja, o da **2.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo**, onde já tramitam a Ação Coletiva tombada sob n. 1014087-81.2020.8.26.0053 e a Ação Civil Pública registrada sob n. 1014857-74.2020.8.26.0053, originalmente distribuída à 12.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública de São Paulo. Mesmo destino deve ter a Ação Coletiva de n. 1018572-27.2020.8.26.0053, distribuída à 13.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública de São Paulo.

Com a presente decisão definitiva, **revoga-se** a liminar concedida pela Presidência desta Corte (fls. 246/250), restando **prejudicado**, ainda, o agravo interno contra ela manejado pelo Ministério Público do Trabalho (fls. 277/285).

Comunique-se aos Juízos envolvidos e dê-se ciência ao Ministério Público Federal (*custos legis*) e ao Ministério Público do Trabalho agravante (fls. 277/2850).

Publique-se.

É como voto.

## **CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0186499-5

**PROCESSO ELETRÔNICO CC 173.773 / SP**

Números Origem: 00106393820205150130 10140878120208260053  
10148577420208260053 10185722720208260053 106393820205150130

PAUTA: 24/03/2021

JULGADO: 24/03/2021

### **RELATOR**

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

### **PRESIDENTE DA SESSÃO**

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

### **SUBPROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**

Exma. Sra. Dra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**

### **SECRETÁRIA**

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

## **AUTUAÇÃO**

**SUSCITANTE:** ESTADO DE SÃO PAULO

**PROCURADORES:** DANIEL HENRIQUE FERREIRA TOLENTINO E OUTRO(S) - SP329021  
PEDRO FABRIS DE OLIVEIRA - SP329028  
CLAUDIO HENRIQUE RIBEIRO DIAS - SP242099

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 2A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE  
SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 12A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE  
SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DE DIREITO DA 13A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE  
SÃO PAULO - SP

**SUSCITADO:** JUÍZO DA 11A VARA DO TRABALHO DE CAMPINAS - SP

**INTERES.:** SINDCOP-SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO SISTEMA  
PENITENCIARIO PAULISTA

**ADVOGADO:** JOSÉ MARQUES - SP039204

- INTERES.:** SINDICATO DOS FUNCIONARIOS DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE SAO PAULO - SIFUSPESP
- ADVOGADO:** SERGIO LUIZ DE MOURA - SP234498
- INTERES.:** SINDASP - SINDICATO DOS AGENTES DE SEGURANCA PENITENCIARIA DO ESTADO DE SAO PAULO E OUTROS
- ADVOGADOS:** CARLOS EDUARDO DE GODOY PERETTI - SP266583  
WESLY IMASATO GIMENEZ - SP334034
- INTERES.:** MINISTERIO PUBLICO DO TRABALHO
- ASSUNTO:** DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil

### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

Assistiu ao julgamento a Dra. MICHELLE NAJARA A. SILVA, pela parte SUSCITANTE: ESTADO DE SÃO PAULO

Manifestou-se pelo Ministério Público Federal a Exa. Sra. SANDRA VERÔNICA CUREAU, Subprocuradora-Geral da República.

### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, conheceu do conflito e declarou competente a Justiça Comum Estadual, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.





# **PARECER DA ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA N.º 1/2022**

**PROCESSO: PGE-EXP-2021/45247  
PARECER ATL N.º 1/2022**

**MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSTITUCIONALIDADE.  
ASSISTÊNCIA SOCIAL. Programa Bolsa-Trabalho.  
Lei estadual n.º 10.321, de 8 de junho de 1999,  
e Lei estadual n.º 17.372, de 26 de maio de 2021.**

**Solicitação encaminhada pela  
Procuradoria-Geral de Justiça**

# PARECER DA ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

## Nº 1/2022

**PROCESSO:** PGE-EXP-2021/45247

**PARECER ATL N.º 1/2022**

**INTERESSADO:** Ministério Público do Estado de São Paulo

**EMENTA:** MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSTITUCIONALIDADE. ASSISTÊNCIA SOCIAL. Programa Bolsa-Trabalho. Lei estadual n.º 10.321, de 8 de junho de 1999, e Lei estadual n.º 17.372, de 26 de maio de 2021. Solicitação encaminhada pela Procuradoria-Geral de Justiça. Análise da constitucionalidade da previsão, aos participantes de programa assistencial, de colaboração, em caráter eventual, com a prestação de serviços de interesse da comunidade local, do Município ou de órgãos públicos e entidades descentralizadas estaduais. Compatibilidade das normas estaduais pertinentes com a Constituição da República. Proposta de remessa dos autos ao Gabinete do Procurador Geral do Estado, para deliberação superior e subsequente remessa do pronunciamento desta instituição à Procuradoria-Geral de Justiça.

Senhora Procuradora do Estado Assessora Chefe,

1. Trata-se de expediente autuado em razão do recebimento, na Procuradoria Geral do Estado, de ofício por meio do qual a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo solicita, a esta instituição, a “análise da constitucionalidade da Lei n. 17.372 de 26 de maio de 2021 e n. 10.321 de 08 de junho de 1999; e, dos Decretos n. 65.812 de 23 de junho de 2021, n. 44.034 de 08 de junho de 1999 e n. 65.781 de 09 de junho de 2021, do Estado de São Paulo, que dispõem sobre o ‘Programa Bolsa do Povo’ e o ‘Programa Emergencial de Auxílio Desemprego’, no tocante às contratações sem concurso público ou processo seletivo público” (fl. 2).

2. Tal solicitação decorre do Processo SEI n.º 29.0001.0215529.2021-37, que tramita junto ao Órgão Ministerial estadual.

3. Segundo se extrai da documentação enviada a esta Procuradoria Geral do Estado, o Ministério Público do Trabalho, por meio da Procuradoria Regional do

Trabalho 2ª Região – São Paulo, remeteu ofício ao Senhor Procurador-Geral de Justiça “para fins de análise do cabimento de propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade” no que diz respeito aos diplomas normativos em questão<sup>1</sup> (fl. 4).

4. O tema foi examinado previamente pelo Ministério Público do Trabalho, conforme se extrai de manifestação de declinação da atribuição anexada às fls. 5/15. Por meio da referida manifestação, o Senhor Procurador do Trabalho subscritor registra sua conclusão no sentido da inconstitucionalidade dos referidos atos normativos. Destaco, a propósito, os seguintes excertos:

“O órgão signatário está convencido da inconstitucionalidade do programa instituído, atualmente com nova roupagem conferida por lei e regulamento estadual deste ano.

Isso porque referidas normas preveem a inserção de desempregados, atendidos determinados requisitos, nas dependências dos entes públicos, ainda que não haja necessidade de suas contratações.

Não há qualquer norma da Constituição Federal de 1988 preconizando que caiba ao Estado contratar trabalhadores desempregados nessas condições.

Ao revés, ao Estado somente é permitida a contratação de trabalhadores, após a criação de cargos ou empregos por meio de lei, em sentido estrito.

Acresce que o Poder Público somente está autorizado a admitir servidores quando comprovada a absoluta necessidade de trabalhadores em seus quadros.

[...]

A legislação em análise **cria critérios valorativos não previstos na Lei Magna** para contratar trabalhadores, porquanto a regra mais democrática é a do concurso público (artigo 37, inciso II, da CF/88), em que a possibilidade de garantia da observância do princípio da isonomia (artigo 5.º, caput, da CF/88) revela-se concreta.

Ressalvam-se estritamente as hipóteses de contratação temporária para atendimento de excepcional interesse público (art. 37, IX) e cargos em comissão (art. 37, inciso V), criados por lei em sentido estrito, com atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A criação de ‘Frentes de Trabalho’, além de infringir os dispositivos constitucionais mencionados, afronta também o disposto no caput do referido artigo 37, posto que deixa de observar princípios como o da publicidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

[...]

---

1 Ofício n.º 403644.2021/PRT2.

O programa governamental em análise implica contratações fora das hipóteses constitucionais e acarretam lesão tanto aos direitos difusos, quanto aos direitos coletivos.

A lesão aos direitos difusos fica caracterizada na medida em que inviabiliza-se o direito de disputar um cargo ou emprego público por parte de potenciais candidatos não determinados, em razão de um fato (ausência de concurso público).

A lesão aos direitos coletivos fica caracterizada na medida em que não se revela costumeiro garantir a tais trabalhadores todos os direitos consagrados na Constituição, legislações específicas e legislação trabalhista aos servidores públicos (arts. 7º e 39 da Constituição da República). Como relatado, no caso, há percepção de ‘bolsa-auxílio’ no valor de R\$ 535,00, ‘crédito alimentação’ e ‘seguro de acidentes pessoais em serviço ou no percurso’.

Nesse contexto, o Estado ainda se beneficia da contratação de mão de obra barata e de forma precarizada, em que sequer é pago o salário-mínimo e sem observância dos requisitos constitucionais, em franca contrariedade inclusive à reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Note-se que sequer o trabalhador é segurado do INSS, ou regime previdenciário próprio previdenciário, e que a Administração Pública terá responsabilidade civil evidentemente na hipótese de acidente, estabelecido o nexo causal com o trabalho (art. 37, §6º, da Constituição Federal), além de ser responsável por danos eventualmente causados por tais trabalhadores a terceiros.<sup>2</sup>

5. Na conclusão de tal manifestação, consta que,

“considerando que as atribuições do Ministério Público do Trabalho vinculam-se (relativamente) à competência da Justiça do Trabalho, conforme se infere das disposições do artigo 83 da Lei Complementar nº 75/93, e, conforme jurisprudência do STF, não detendo a Justiça do Trabalho a competência material para a apreciação de ação civil pública sobre o tema deste inquérito, após análise aprofundada da legislação e formas de contratação, **declina-se da atribuição para a continuidade de atuação no caso.**”<sup>3</sup>

6. Houve, por derradeiro, comunicação das relatadas conclusões à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, à Procuradoria-Geral da República, ao Tribunal de Contas do Estado, à Procuradora denunciante e à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho.

7. Na sequência dos pronunciamentos do Ministério Público do Trabalho, os presentes autos trazem cópias da Lei estadual n.º 17.372, de 26 de maio de 2021<sup>4</sup>

2 Destaques no original.

3 Destaques no original.

4 Que “cria o Programa Bolsa do Povo e dá outras providências”.

(fls. 16/18), da Lei estadual n.º 10.321, de 8 de junho de 1999<sup>5</sup> (fls. 19/20), do Decreto estadual n.º 65.812, de 23 de junho de 2021<sup>6</sup> (fls. 21/23), do Decreto estadual n.º 44.034, de 8 de junho de 1999<sup>7</sup> (fls. 24/26), e do Decreto estadual n.º 65.781, de 9 de junho de 2021<sup>8</sup> (fls. 27/28).

8. No âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça, houve a distribuição de tais documentos (fl. 30) e foi determinada a expedição de ofício à Procuradoria Geral do Estado, para ciência e manifestação (fl. 31).

9. Nesta instituição, o Gabinete do Procurador Geral encaminhou os autos a esta Assessoria Técnico-Legislativa, para análise e providências (fl. 34).

**É o relato do necessário. Passo a me manifestar.**

### **Delimitação do objeto deste parecer**

10. Conforme se extrai da manifestação do Ministério Público do Trabalho, a matéria em exame nestes autos versa sobre a constitucionalidade dos diplomas que instituíram o Programa Bolsa-Trabalho (atual denominação do Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego<sup>9</sup>) e o Programa Bolsa do Povo, especificamente, quanto aos pontos que dizem respeito à colaboração eventual dos participantes com serviços de interesse da comunidade local, do Município, de órgãos públicos ou de entidades descentralizadas.

10.1. Por conseguinte, em primeira aproximação do assunto, registro que não foram apresentados, a esta Procuradoria Geral do Estado, questionamentos sobre outros aspectos atinentes às leis instituidoras dos referidos programas. A isso, cabe acrescentar que tampouco há notícia de apontamentos específicos quanto aos

---

5 Que “cria o Programa Emergencial de Auxílio Desemprego”.

6 Que “regulamenta o Programa Bolsa do Povo, criado pela Lei nº 17.372, de 26 de maio de 2021, e dá providências correlatas”.

7 Que “regulamenta a Lei 10.321, de 08/06/1999, que criou o Programa Emergencial de Auxílio Desemprego”.

8 Que “regulamenta o Comitê Gestor do Programa Bolsa do Povo, instituído pela Lei nº 17.372, de 26 de maio de 2021”.

9 Designação conferida pelo artigo 1º, § 1º, item 3, da Lei estadual n.º 17.372, de 2021.

decretos estaduais acima mencionados, que veicularam regulamentos para orientar a fiel execução das leis correlatas<sup>10</sup>.

10.2. Destarte, tendo em vista os termos da documentação encaminhada a esta instituição, aparenta ser necessário delimitar o objeto desta análise, no que tange à Lei estadual n.º 10.321, de 1999, ao inciso II do artigo 3º e aos artigos 4º a 7º. Por sua vez, quanto à Lei estadual n.º 17.372, de 2021, a representação ministerial aparenta dirigir-se ao inciso III e à alínea “c” do inciso IV, ambos do artigo único da Disposições Transitórias.

10.3. Peço licença para transcrever, a seguir, tais regras (os dispositivos tidos como atacados receberam destaque por meio de grifos):

(i) da Lei estadual n.º 10.321, de 1999:

“Artigo 3º - As condições para o alistamento no programa, mediante seleção simples, serão definidas em regulamento, observados os seguintes requisitos:

[...]

II - residência, no mínimo pelo período de 2 (dois) anos, em local próximo ao da colaboração prevista no artigo 4º”.

“Artigo 4º - A participação no programa implica a colaboração, em caráter eventual, com a prestação de serviços de interesse da comunidade local, do município ou com órgãos públicos como: Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S/A, além de outros da Administração Pública direta ou indireta, sem vínculo de subordinação e sem comprometimento das atividades já desenvolvidas por esses órgãos.

Parágrafo único - A jornada de atividade no programa será de 6 (seis) horas por dia, 4 (quatro) dias por semana, mais 1 (um) dia de curso de qualificação profissional ou alfabetização.”

“Artigo 5º - Os órgãos da Administração direta e indireta e as empresas em que o Estado detenha a maioria do capital social somente poderão utilizar o ‘Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego’ se não promoverem a substituição de seus servidores ou empregados, nem rotatividade de mão-de-obra, em decorrência dos serviços prestados pelos trabalhadores desempregados participantes do referido programa.”

10 Conforme determinam o artigo 84, inciso IV, da Constituição da República e o artigo 47, inciso III, parte final, da Constituição do Estado.

“Artigo 6º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar condições para o deslocamento de trabalhadores desempregados participantes do programa de que trata esta lei.”

“Artigo 7º - Deverá ser contratado seguro de acidentes pessoais para todos os participantes do programa.”

(ii) da Lei estadual n.º 17.372, de 2021 (Disposições Transitórias):

“Artigo único - Durante os exercícios de 2021 e 2022, em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19, o programa de que trata o item 3 do § 1º do artigo 1º desta lei<sup>11</sup> será executado mediante a adoção dos seguintes parâmetros, sem prejuízo do disposto no artigo 2º desta lei:

[...]

III - a jornada de atividade no programa poderá ser fixada de 4 (quatro) a 8 (oito) horas por dia, 5 (cinco) dias por semana;

IV - a regulamentação da presente lei poderá estabelecer critérios adicionais de elegibilidade para a concessão da bolsa auxílio-desemprego, visando:

[...]

c) ao alistamento de trabalhadores integrantes da população desempregada residente no Estado, para colaboração no cumprimento de protocolos de prevenção à transmissão da COVID-19”.

10.4. Tendo havido, pois, a delimitação do objeto da presente manifestação, é possível prosseguir com o estudo solicitado a esta Procuradoria Geral do Estado.

### **Contextualização das disposições normativas questionadas**

11. Para tal prosseguimento de estudo, é necessário ter em vista que as Leis estaduais n.º 10.321, de 1999, e n.º 17.372, de 2021, foram editadas em contextos históricos singulares, marcados por elevadas taxas de desemprego no Estado de São Paulo.

11.1. Nesse sentido, ao encaminhar à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei n.º 369, de 1999 – que deu origem à Lei estadual n.º 10.321, de 1999 –, o Senhor Governador do Estado justificou a medida registrando o seguinte:

---

11 “§ 1º - Para os fins do disposto no ‘caput’ deste artigo, passam a integrar o Programa Bolsa do Povo, em especial, os seguintes programas e ações:

[...]

3. Programa Emergencial de Auxílio Desemprego, que passa a denominar-se Programa Bolsa-Trabalho, de que trata a Lei n.º 10.321, de 8 de junho de 1999”.

“O atual índice de desemprego, que atinge parte expressiva da população em idade produtiva no Estado, constitui ponto crítico do quadro político nacional, exigindo medidas urgentes para seu equacionamento.

O programa a que se refere a propositura, de caráter assistencial, tem o objetivo primordial de proporcionar ocupação e renda para até 50.000 (cinquenta mil) trabalhadores integrantes de parte da população desempregada, por meio da concessão de bolsa no valor mensal de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), complementada com o fornecimento de cesta básica e a realização de curso de qualificação profissional.

A participação no programa depende de alistamento, mediante seleção simples, com observância dos critérios definidos no projeto, e implica na colaboração, em caráter eventual, sem vínculo empregatício, com a prestação de serviços a comunidade ou com os órgãos públicos que a atendam.”<sup>12</sup>

11.2. De fato, há notícia de que em tal quadra histórica o desemprego, na Região Metropolitana de São Paulo, havia alcançado patamar recorde. Segundo dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, nos meses de abril e maio de 1999, o desemprego na Região Metropolitana de São Paulo atingiu 20,3% da População Economicamente Ativa<sup>13</sup>.

11.3. De modo semelhante, na exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 221, de 2021 – do qual se originou a Lei estadual n.º 17.372, de 2021 –, encaminhada

---

12 Diário Oficial do Estado (Poder Legislativo), edição de 14 de maio de 1999, p. 24.

13 Na página da Fundação Seade na *internet*, consta o seguinte no resumo do Boletim Mensal relativo ao mês de abril de 1999:

“As informações captadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego, da Fundação Seade e do Dieese mostram que a taxa de desemprego total manteve-se em elevação – comportamento típico para este período do ano. Em abril, esta taxa atingiu 20,3% da População Economicamente Ativa (PEA), maior patamar já registrado pela pesquisa desde seu início, em 1985”.

Fonte: <https://produtos2.seade.gov.br/produtos/boletim-ped/abr1999-173/?id=periodo>. Acesso em 08/12/2021.

Em acréscimo, ao resumir o Boletim Mensal relativo ao mês de maio de 1999, a página da Fundação Seade explica o que segue:

“As informações captadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego, da Fundação Seade e do Dieese, mostram que a taxa de desemprego total manteve-se estável, em maio, no patamar de 20,3% da População Economicamente Ativa (PEA)”.

Fonte: <https://produtos2.seade.gov.br/produtos/boletim-ped/mai1999-174/?id=>. Acesso em 08/12/2021.



pelo Senhor Secretário de Governo ao Senhor Governador do Estado, constam as seguintes razões:

“Hoje em nosso Estado, segundo os dados do Cadunico, temos 1,44 milhão de famílias na extrema pobreza e situação de pobreza, todas com necessidade de ajuda para buscar alternativas de renda ou desenvolver seus talentos profissionais na busca de melhores condições de vida.

[...]

O projeto prevê ainda que durante os exercícios de 2021 e 2022 poderão ser estabelecidos requisitos, condições, critérios de elegibilidade, valores de benefícios e condicionalidades especiais em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19.”<sup>14</sup>

11.4. Segundo dados oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a taxa de desocupação no Estado de São Paulo, no primeiro trimestre de 2021, era de 14,6%, sendo que, no primeiro trimestre de 2020, a referida taxa era de 12,2%<sup>15</sup>.

11.5. Diante de tais elementos, constato que as leis questionadas contaram, quando da deflagração dos respectivos processos legislativos, com justificativas que fizeram menção a graves crises sociais no Estado.

11.6. É preciso ter em vista, pois, que as políticas públicas em exame nos presentes autos estão inseridas no contexto das circunstâncias excepcionais relacionadas pelas autoridades responsáveis por sua propositura, fato que, por sua vez, repercute na categorização jurídica da colaboração prestada pelos participantes de tais políticas públicas.

11.7. Para que essa categorização jurídica seja mais precisa, contudo, há necessidade de assentar os contornos das relações laborativas mantidas entre as pessoas naturais e o Poder Público. É o que será realizado subseqüentemente.

### **Premissas conceituais acerca dos agentes públicos**

12. Conforme já se disse no âmbito da jurisprudência administrativa desta instituição, a classificação das espécies de agentes públicos é matéria sujeita a uma *autêntica babel terminológica*<sup>16</sup>.

14 Diário Oficial do Estado (Poder Legislativo), edição de 8 de abril de 2021, p. 5.

15 Tabela disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Trimestral/Tabelas/2021/2021\\_1\\_trimestre/pnadc\\_202101\\_tabelas\\_uf.zip](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Tabelas/2021/2021_1_trimestre/pnadc_202101_tabelas_uf.zip). Acesso em 08/12/2021.

16 Parecer PA n.º 150/2010, item 23.

12.1 Assim, sem prejuízo de reconhecer a existência de diversas definições possíveis, registro que, a meu ver, afigura-se mais precisa e consentânea com a Lei Maior a terminologia proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello.

12.2. Segundo tal autor, a expressão *agentes públicos* “é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente”<sup>17</sup>.

12.3. As espécies de agentes públicos, abrangem, entre outros, os *servidores estatais*, conceito que “abarca todos aqueles que entretêm com o Estado e suas entidades da Administração indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), relação de trabalho de *natureza profissional* e caráter não eventual *sob vínculo de dependência*”<sup>18</sup>. São modalidades de servidores estatais, pois, os *servidores públicos* e os *servidores das pessoas governamentais de Direito Privado*<sup>19</sup>.

12.4. Como se vê, a conceituação de *servidor estatal* socorre-se de conceitos como *trabalho*, *relação de trabalho*, *profissionalidade* e *dependência*, que são relevantes tanto ao Direito Administrativo quanto ao Direito do Trabalho.

12.5. Nesse sentido, o *trabalho* deve ser tido como “toda energia física ou intelectual empregada pelo homem com finalidade produtiva”<sup>20</sup>. Por sua vez, a *relação de trabalho* “refere-se a todas as relações jurídicas caracterizadas por terem sua prestação essencial centrada em uma obrigação de fazer consubstanciada em *labor humano*”<sup>21</sup>. A *profissionalidade* é “a condição inerente ao trabalhador que presta os

---

17 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 35ª edição. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 202.

18 *Ibidem*, p.206 (destaque no original).

19 Os primeiros “são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza *profissional* e caráter não eventual *sob vínculo de dependência*”; os segundos “são os empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de Direito Privado instituídas pelo Poder Público, os quais estarão todos, obrigatoriamente, sob regime trabalhista” (*ibidem*, pp. 206 e 208, destaques no original).

20 CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do trabalho*. 15ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 3.

21 DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 17ª edição. São Paulo: LTr, 2018, p. 333 (destaque no original).

serviços próprios de um emprego, faculdade ou ofício, o que implica a necessidade de um requisito prévio, o trabalho assalariado, e outro delimitativo, a subordinação com que é prestado para outrem”<sup>22</sup>. Finalmente, a *dependência* está relacionada com a noção de *hierarquia*, que, no âmbito da Administração Pública – entre outros sentidos possíveis –, “corresponde a uma **relação** pessoal, obrigatória, de natureza pública, que se estabelece entre os titulares de órgãos hierarquicamente ordenados; é uma relação de coordenação e subordinação do inferior ao superior, implicando um poder de dar ordens e o correlato dever de obediência”<sup>23</sup>.

12.6. Como é cediço, não se deve confundir a *relação de trabalho* (gênero) – caracterizada no subitem precedente – com a *relação de emprego* (espécie), cujos elementos estão estabelecidos no artigo 3º, “caput”, da Consolidação das Leis do Trabalho<sup>24</sup>.

12.7. José dos Santos Carvalho Filho, ao tratar sobre as características dos *servidores públicos*<sup>25</sup>, faz referência à *profissionalidade*, à *definitividade* e à *existência de uma relação jurídica de trabalho*. A *profissionalidade* traduz a noção de que “os servidores públicos exercem efetiva profissão quando no desempenho de suas funções públicas”; a *definitividade* significa que como “regra geral [...] o servidor desenvolverá seus misteres com cunho de permanência”<sup>26</sup>; por fim, sobre a *relação jurídica de trabalho*, observa o autor que “nela pode verificar-se a todo o tempo a presença de dois sujeitos: de um lado, a pessoa beneficiada do exercício das funções, que em sentido amplo pode qualificar-se como empregador (pessoas federativas, autarquias e fundações públicas), e de outro, o servidor público, vale dizer, aquele a quem incumbe o efetivo exercício das funções e que empresta sua força de trabalho para ser compensado com uma retribuição pecuniária”<sup>27</sup>.

---

22 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. 28ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 228.

23 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 128 (destaque no original).

24 “Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.”

25 Expressão à qual confere a mesma abrangência dada por Celso Antônio Bandeira de Mello.

26 O próprio autor, contudo, admite exceções a essa característica.

27 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 35ª edição. Barueri: Atlas, 2021, p. 607.

12.8. A esses requisitos, parece necessário acrescentar que, também quanto ao servidor estatal – seja trabalhista ou estatutário –, é inafastável o caráter “intuitu personae” do vínculo existente com a Administração Pública. Tal infungibilidade subjetiva significa, quanto aos servidores estatais, que somente aquela pessoa natural que apresentar a escolaridade exigida e houver demonstrado aptidão, mediante aprovação em concurso público (no caso dos servidores integrantes do quadro permanente), em processo seletivo simplificado (quanto aos ocupantes das funções destinadas ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público) ou por meio de juízo favorável acerca da sua habilitação técnica e fidelidade para execução da diretriz político-administrativa confiada (característica dos titulares de cargos e empregos em comissão), poderá ser tida como servidor estatal.

12.9. Para concluir esta reflexão conceitual, há que se fazer menção a outra categoria de agentes públicos: os *particulares em colaboração com a Administração*<sup>28</sup> ou *agentes particulares colaboradores*<sup>29</sup>.

12.10. Tais são aqueles “sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para serviço militar) –, exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico”<sup>30</sup>.

12.11. Vale notar que, entre os integrantes dessa modalidade de agentes públicos, vários “não percebem remuneração, mas, em compensação, recebem benefícios colaterais, como o apostilamento da situação nos prontuários funcionais ou a concessão de um período de descanso remunerado após o cumprimento da tarefa”<sup>31</sup>.

12.12. Desse modo, os agentes particulares colaboradores são pessoas naturais estranhas ao aparato estatal, encarregadas da prestação de um labor à Administração Pública, o qual, entretanto, não dará ensejo necessariamente a uma contraprestação estipendiária.

---

28 No dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello.

29 Expressão utilizada por José dos Santos Carvalho Filho.

30 MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.*, p. 208.

31 CARVALHO FILHO, José dos Santos, *op. cit.*, p. 603.

## Do Programa Bolsa-Trabalho

13. Posto isso, é possível adentrar o exame da constitucionalidade dos dispositivos pertinentes da Lei estadual n.º 10.321, de 1999, e da Lei estadual n.º 17.372, de 2021.

13.1. O Programa Bolsa-Trabalho<sup>32</sup> possui caráter declaradamente assistencial e visa a proporcionar ocupação, qualificação profissional e renda para os trabalhadores integrantes da população desempregada residente no Estado<sup>33</sup>.

13.2. Para alcançar tais finalidades, o referido programa enseja, pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogáveis em até 3 (três) meses, a concessão de bolsa auxílio-desemprego, no valor de R\$ 210,00 (duzentos e dez reais), o fornecimento de cesta básica e a realização de cursos de qualificação profissional<sup>34</sup>. Durante os exercícios de 2021 e 2022, contudo, em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19, o valor da citada bolsa será, no mínimo de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) e, no máximo, de 1 (um) salário mínimo nacional<sup>35</sup>.

13.3. Os critérios de elegibilidade do Programa evidenciam preocupação com os mais vulneráveis e, também, a intenção de alcançar o maior número possível de beneficiários. Sob esse enfoque, constam, como requisitos para a participação, a situação de desemprego igual ou superior a 1 (um) ano, desde que o interessado não seja beneficiário de seguro-desemprego ou qualquer outro programa assistencial equivalente e, também, que haja apenas 1 (um) beneficiário por núcleo familiar<sup>36</sup>. A já referida preocupação com os mais vulneráveis também é evidenciada pelos critérios para ranqueamento dos interessados (pela ordem: maiores encargos familiares, mulheres arrimo de família, maior tempo de desemprego e mais idade)<sup>37</sup>.

13.4. A crise social decorrente da pandemia da COVID-19 determinou, ademais, que, durante os exercícios de 2021 e 2022, os critérios de elegibilidade possam ser

---

32 Que, por força da Lei estadual n.º 17.372, de 2021 (artigo 1º, § 1º, item 3), passou a integrar o Programa Bolsa do Povo.

33 Artigo 1º, “caput”, da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

34 Artigo 2º da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

35 Artigo único, inciso II, das Disposições Transitórias da Lei estadual n.º 17.372, de 2021.

36 Artigo 3º, incisos I e III, da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

37 Artigo 3º, parágrafo único, da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

ajustados para dispensar o requisito temporal de desemprego referido no subitem anterior e para permitir a priorização de mães provedoras de família monoparental em razão da sua situação de vulnerabilidade, agravada pelos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia, a priorização de mulheres em situação de violência doméstica e a identificação de trabalhadores mais gravemente atingidos pelos efeitos da pandemia sobre a atividade econômica<sup>38</sup>.

13.5. No que tange, especificamente, aos dispositivos que aparentam ser alcançados pelo questionamento do Ministério Público do Trabalho, cumpre notar, inicialmente, que a participação no Programa Bolsa-Trabalho implica a colaboração, em caráter eventual e sem vínculo de subordinação, para a prestação de serviços de interesse da comunidade local do Município ou em órgãos públicos ou entidades descentralizadas estaduais, sem comprometimento das atividades já desenvolvidas por tais estruturas administrativas<sup>39</sup>. O teor de tal restrição restou bem evidenciado no decreto regulamentar, que, ao dispor sobre a matéria, esclareceu que os participantes devem desempenhar tarefas que não constituam atribuições dos servidores de tais órgãos<sup>40</sup>.

13.6. A jornada de atividade dos participantes será de 6 (seis) horas por dia, 4 (quatro) dias por semana, mais 1 (um) dia de curso de qualificação profissional ou alfabetização<sup>41</sup>. Contudo, durante os exercícios de 2021 e 2022, em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19, a jornada de atividade no programa poderá ser fixada de 4 (quatro) a 8 (oito) horas por dia, 5 (cinco) dias por semana<sup>42</sup>.

13.7. Quanto aos critérios de elegibilidade, o participante do Programa Bolsa-Trabalho deverá, entre outros, manter residência, no mínimo pelo período de 2 (dois) anos, em local próximo ao da colaboração acima referida<sup>43</sup>. Além disso, tendo em vista os efeitos da pandemia da COVID-19, a regulamentação da Lei estadual n.º 17.372, de 2021, poderá prever, quanto aos exercícios de 2021

---

38 Artigo único, incisos I e IV, alíneas “a”, “b” e “d”, das Disposições Transitórias da Lei estadual n.º 17.372, de 2021

39 Artigo 4º, “caput”, da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

40 Artigo 6º, “caput”, do Decreto estadual n.º 44.034, de 1999.

41 Artigo 4º, parágrafo único, da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

42 Artigo único, inciso III, das Disposições Transitórias da Lei estadual n.º 17.372, de 2021.

43 Artigo 3º, inciso II, da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

e 2022, requisitos adicionais de elegibilidade para a concessão da bolsa auxílio-desemprego, entre os quais, o alistamento de trabalhadores integrantes da população desempregada residente no Estado para colaboração no cumprimento de protocolos de prevenção à transmissão da COVID-19<sup>44</sup>.

13.8. À parte disso, é de se registrar que, ao órgão público ou entidade descentralizada que contar com a colaboração de participantes do Programa Bolsa-Trabalho, é vedado, em decorrência da prestação de serviços dos participantes, promover substituição de seus servidores estatais ou rotatividade de mão-de-obra<sup>45</sup>. Também são aplicáveis ao Poder Público a possibilidade de criar condições para o deslocamento de trabalhadores desempregados participantes do Programa<sup>46</sup> e o dever de contratação de seguro de acidentes pessoais para todos os participantes<sup>47</sup>.

13.9. O cenário normativo acima descrito evidencia que o originalmente denominado Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego previu um conjunto de ações assistenciais voltadas a reduzir os efeitos do desemprego que afligia a população paulista no ano de 1999. Mais recentemente, ao ser integrado ao Programa Bolsa do Povo e receber a denominação de Programa Bolsa-Trabalho, tal conjunto de medidas de amparo social foi atualizado para, nos exercícios de 2021 e 2022, amenizar os efeitos sociais da pandemia da COVID-19.

13.10. Como visto, as disposições normativas atinentes ao programa em questão apresentam direcionamento expresso aos mais vulneráveis. Além disso, dão natureza subsidiária à colaboração prestada pelos participantes aos órgãos públicos e entidades descentralizadas, o que confere aos beneficiários uma condição marcadamente distinta do regime jurídico dos servidores estatais.

13.11. A propósito, tendo em vista as premissas conceituais assentadas alhures neste parecer, cabe apontar que o Programa Bolsa-Trabalho versa sobre a prestação de serviços com eventualidade, sem subordinação e de maneira não remunerada (evidentemente, as ações assistenciais presentes no artigo 2º da Lei estadual n.º 10.321, de 1999, não se confundem com a contraprestação remuneratória

---

44 Artigo único, inciso IV, alínea “c”, das Disposições Transitórias da Lei estadual n.º 17.372, de 2021.

45 Artigo 5º da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

46 Artigo 6º da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

47 Artigo 7º da Lei estadual n.º 10.321, de 1999.

oriunda do labor humano, decorrente das relações estatutárias ou trabalhistas mantidas pelo Poder Público). Ademais, exatamente por se tratar de um programa de inclusão social, a seleção simples realizada para identificação dos participantes do Programa conduz a uma modalidade específica de infungibilidade subjetiva, eis que – diferentemente dos servidores estatais – os participantes do Programa Bolsa-Trabalho são selecionados com atenção à sua situação de vulnerabilidade social. Finalmente, os participantes conservam a condição de particulares e seu labor não poderá provocar a substituição de servidores estatais ou rotatividade de mão-de-obra.

13.12. Quer parecer, pois, que os participantes do Programa Bolsa-Trabalho não apresentam caracteres próprios de servidores estatais. Ademais, tampouco se extrai, da configuração normativa do Programa, disposição tendente a permitir a substituição do trabalho de servidores estatais pela colaboração dos beneficiários dessa política assistencial. Por conseguinte, não há que se falar em contrariedade à disposição constitucional que exige prévia aprovação em concurso público para o provimento de cargo ou emprego na Administração Pública (artigo 37, inciso II, da Lei Maior).

13.13. Ademais, tampouco há que se confundir a atuação de tais colaboradores com as contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal.

13.14. Como se sabe, semelhantes contratações visam à satisfação de necessidades transitórias de serviço e, a depender do regime de pessoal adotado pelo órgão público ou pela entidade descentralizada, acarretarão a formação de vínculo funcional de servidor estatal sob regime estatutário especial<sup>48</sup> ou sob a égide de normas trabalhistas<sup>49</sup>.

13.15. Contudo, também os temporários oriundos de contratações fundadas no citado dispositivo constitucional serão servidores estatais, com os elementos definidores dessa condição jurídica<sup>50</sup>.

---

48 No Estado de São Paulo, tal regime está disciplinado na Lei Complementar n.º 1.093, de 16 de julho de 2009.

49 Neste caso, utilizando-se os artigos 443, 445 e 451 da Consolidação das Leis do Trabalho.

50 Ressalvada, apenas, a *definitividade* aludida por José dos Santos Carvalho Filho.



13.16. Consequentemente, caso se busque enquadrar o participante do Programa como um agente público, sua condição perante o Poder Público será, quando muito, semelhante à de um particular em colaboração com a Administração, com a peculiaridade de que tal colaboração é prestada no âmbito de um programa de inclusão social, por meio do qual o Estado oferece ocupação, qualificação profissional e renda para trabalhadores desempregados.

13.17. À parte disso, é importante considerar que o alistamento dos participantes deve atender os critérios objetivos previstos nas leis estaduais em exame. Ademais, caso haja a necessidade de estabelecer uma ordem de preferência entre os interessados, isso será realizado, igualmente, com base em condições preestabelecidas legalmente, sem espaço normativo para satisfação de interesses ou sentimentos pessoais dos responsáveis pelo ranqueamento.

13.18. A necessária objetividade que deve nortear tais ações está delineada, ademais, na regulamentação da Lei estadual n.º 10.321, de 1999. Com efeito, o Decreto estadual n.º 44.034, de 1999, estabelece que o alistamento no Programa ocorrerá por seleção simples (artigo 3º, “caput”), que a abertura de inscrições será comunicada por meio da publicação de edital (artigo 9º), que haverá publicidade quanto aos selecionados (artigo 10), que o preenchimento das vagas ficará sujeito à apresentação de documentos que comprovem a veracidade das informações prestadas (artigo 11) e que haverá o acompanhamento e o controle dos resultados do Programa por parte da Administração Pública (artigo 14).

13.19. Finalmente, no que tange às inovações realizadas no programa em questão pelo artigo único das Disposições Transitórias da Lei estadual n.º 17.372, de 2021, o que se constata é que houve a edição de regras específicas e excepcionais, voltadas a amenizar as consequências sociais da pandemia da COVID-19. Tanto assim que a norma em questão restringe a aplicação de seus comandos aos exercícios de 2021 e 2022.

13.20. A regulamentação do Programa Bolsa-Trabalho, específica para o referido período, foi dada pelo Decreto estadual n.º 65.916, de 10 de agosto de 2021<sup>51</sup>. O anexo desse diploma regulamentar previu que o beneficiário deverá preencher as

---

51 Que “dispõe sobre o Programa Bolsa-Trabalho, criado pela Lei n.º 10.321, de 8 de junho de 1999, e altera o Decreto n.º 65.812, de 23 de junho de 2021, que regulamenta o Programa Bolsa do Povo, criado pela Lei n.º 17.372, de 26 de maio de 2021, e dá providências correlatas”.

seguintes condições: “ser integrante de família que aufera renda mensal ‘per capita’ de até meio salário mínimo e que não tenha outros membros beneficiários do mesmo auxílio”, que “esteja em situação de desemprego, desde que não seja beneficiário de seguro-desemprego ou de qualquer outro programa assistencial equivalente” e “que resida, pelo período de 2 (dois) anos, no mínimo, em local próximo de onde deverão ser realizadas as atividades disponibilizadas pelo Programa”. Foi definido, também, que o valor por beneficiário será de “R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) e uma cesta básica por mês”. Como condição para o pagamento do benefício, houve a previsão de que “o beneficiário deverá realizar atividades com vistas à sua recolocação profissional, durante 4 (quatro) horas diárias, totalizando 20 (vinte) horas semanais, estando incluídas nesse período, em conjunto ou individualmente, a participação em atividades junto à comunidade ou a órgãos públicos, bem como a participação em curso de qualificação profissional ou de alfabetização, sendo-lhe vedado substituir servidores públicos, conforme detalhamento em resolução do Secretário de Desenvolvimento Econômico”. Finalmente, a duração estabelecida para o benefício foi de 5 (cinco) meses, com vigência limitada aos exercícios de 2021 e 2022.

13.21. Os elementos acima relatados indicam que a configuração legal do Programa Bolsa-Trabalho não aparenta se afastar dos parâmetros constitucionalmente estabelecidos para as ações de assistência social, guardando direta relação com a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais<sup>52</sup>, com a promoção do bem de todos<sup>53</sup>, com o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, para promover a integração social dos setores desfavorecidos<sup>54</sup> e com a promoção da integração ao mercado de trabalho<sup>55</sup>. Ademais, a disponibilização de ocupação a trabalhadores desempregados está inserida num contexto de promoção da dignidade da pessoa humana<sup>56</sup>, uma vez que possibilita a tais indivíduos em situação de vulnerabilidade social contribuir com a comunidade ou com o setor público. Isso, contudo, sem descurar da natureza emergencial e compensatória das referidas ações<sup>57</sup>.

---

52 Artigo 3º, inciso III, da Constituição da República.

53 Artigo 3º, inciso IV, da Constituição da República.

54 Artigo 23, inciso X, da Constituição da República.

55 Artigo 203, inciso III, da Constituição da República.

56 Artigo 1º, inciso III, da Constituição da República.

57 Artigo 233 da Constituição do Estado.

13.22. No que tange à isonomia e aos princípios constitucionais da Administração Pública, sua observância decorre da existência de regras fixadas por lei em sentido estrito, com caráter marcadamente objetivo e voltadas a uma finalidade inequivocamente inserida na missão do Poder Público. As leis em exame identificam claramente a condição jurídica dos participantes do Programa, que são tratados como o que são – vulneráveis destinatários de política estatal assistencial –, não confundindo o *status* de tais beneficiários com o regime jurídico dos servidores estatais. Ademais, não há que se falar em precarização do trabalho dos participantes, eis que o seu vínculo não é empregatício e as prestações estatais a eles direcionadas não possuem cunho remuneratório, mas, sim, assistencial.

13.23. Por derradeiro, vale anotar que a colaboração prestada pelos participantes do Programa Bolsa-Trabalho não se enquadra nos conceitos de *obra*, *serviço* ou *compra*, previstos na Lei federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (artigo 6º, incisos I, II e III)<sup>58</sup>, e na Lei federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 (artigo 6º, incisos X, XI e XII)<sup>59</sup>, razão pela qual não cabe exigir, no caso, processo de licitação pública para tal atuação.

---

58 “Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”.

59 “Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”.

## Exame de julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal

14. Para confirmar as conclusões acima, é recomendável aludir, na sequência, a precedentes do Supremo Tribunal Federal que trataram a respeito de leis congêneres.

14.1. Quanto ao ponto, vale relatar que, no ano de 2012, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou, junto ao Tribunal de Justiça estadual, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0011100-35.2012.8.26.0000<sup>60</sup> contra a Lei n.º 717, de 21 de julho de 2009, do Município de Ilhabela, que criou o “Programa SOS Trabalho, Qualificação Profissional e Alfabetização”<sup>61</sup>.

14.2. Segundo se extrai da página do Ministério Público estadual na *internet*<sup>62</sup>, foram apresentadas, na ocasião, alegações de afronta aos artigos 111, 115, incisos II e X e 144 da Constituição Estadual. Na conclusão da fundamentação da exordial, o Órgão Ministerial aduziu que

“inconstitucionais são as hipóteses de contratação temporária, uma vez que a absorção de mão de obra desempregada, com contratação de pessoal por tempo determinado, para prestar serviços à Municipalidade de Ilha Bela contraria a Constituição do Estado de São Paulo por falta de excepcional interesse público. Note-se que o objetivo da legislação questionada é a contratação temporária de pessoas para executar tarefas que não revelam a excepcionalidade.”

14.3. Ao decidir a matéria, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado julgou o pedido improcedente, por meio de acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Questiona a adequação constitucional da Lei Municipal n.º 717, de 21 de junho de 2009, que ‘Cria o Programa SOS Trabalho, Qualificação Profissional e Alfabetização’ - Inciso IX, do art. 37, da Constituição Federal e art. 115, X, CESP - Norma impugnada que congrega: excepcional interesse público, temporariedade da contratação e previsão legal - Contratação temporária legítima - Inexistência de ofensa à obrigatoriedade de concurso público.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.”<sup>63</sup>

60 Relacionada ao Protocolado n.º 123.190/11.

61 Fonte: [https://www.camarailhabela.sp.gov.br/portal\\_transparencia\\_legislacao.php#i](https://www.camarailhabela.sp.gov.br/portal_transparencia_legislacao.php#i). Acesso em 10/12/2021.

62 [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/Adins\\_PGJ\\_Iniciais/ADINI-123190-11\\_12-01-12.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/Adins_PGJ_Iniciais/ADINI-123190-11_12-01-12.htm). Acesso em 10/12/2021.

63 Rel. Des. Roberto Mac Cracken, julgamento em 14/08/2013, publicação em 03/10/2013 (destaque no original).

14.4. Houve, então, a interposição de recurso extraordinário pelo Senhor Procurador-Geral de Justiça. Tal apelo foi autuado no Supremo Tribunal Federal como **Recurso Extraordinário n.º 791.826/SP** e distribuído ao Ministro Dias Toffoli.

14.5. O Ministro Relator negou seguimento ao recurso<sup>64</sup> e, na sequência, foi interposto agravo regimental. A Segunda Turma da Corte Suprema proferiu, então, acórdão em que foi negado provimento ao novo recurso ministerial. Eis a ementa do aresto:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Município de Ithabela n.º 717/2009. Inconstitucionalidade afastada pelo Tribunal de origem. Implementação de contraprestação em razão da participação em programa que tem por objetivo conferir qualificação profissional, alfabetização e renda a cidadãos integrantes de parte da população desempregada residente no município. Ausência de irrazoabilidade. Precedentes.

1. A lei impugnada, na realidade, não regulamenta contratação temporária, mas sim aspecto de bolsa concedida em âmbito de programa que tem cunho pedagógico. O fato de o bolsista, em caráter eventual, ter de realizar colaboração surge como contrapartida da sua participação no programa, o que não apresenta qualquer irrazoabilidade.

2. Essa situação se assemelha à examinada pela Suprema Corte no julgamento da ADI n.º 2.663/RS, na qual se considerou constitucional lei estadual que assegurava 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.

3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”<sup>65</sup>

14.6. Do voto condutor então proferido, peço licença para transcrever o excerto a seguir:

“Consoante atestou o Tribunal de Justiça, a lei impugnada instituiu programa assistencial com o objetivo de conferir qualificação profissional, alfabetização e renda a cidadãos integrantes de parte da população desempregada residente no Município

---

64 Decisão publicada em 03/10/2017.

65 Julgamento em 20/04/2018, publicação em 15/05/2018.

de Ilhabela. Assentou ademais que os benefícios decorrentes desse programa serão concedidos por até 1 ano, prorrogável por igual período. Destacou, também, que esses aspectos constavam de lei em sentido estrito, editada pelo próprio município. Dessa forma, estariam preenchidos os requisitos previstos pelo art. 37, inciso IX, não havendo falar em inconstitucionalidade da norma.

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.<sup>66</sup>

14.7. Aspecto fundamental a ser considerado, quanto a tal precedente, é que a colaboração prestada pelos bolsistas sujeitos à lei ilhabelense apresenta os mesmos contornos jurídicos essenciais da prestação de serviços decorrente das Leis estaduais n.º 10.321, de 1999, e n.º 17.372, de 2021, analisadas nestes autos.

14.8. Para demonstrar tal assertiva, peço licença para apresentar o seguinte quadro comparativo:

---

66 Destaques no original.

Lei municipal n.º 717, de 2009 (Ilhabela)	Lei estadual n.º 10.321, de 1999
<p><b>Artigo 4º, “caput”:</b> “A participação do bolsista no programa implica a colaboração, em caráter eventual, com a prestação de serviços de interesse do Município ou com órgãos públicos da Administração Pública direta ou indireta, sem vínculo de subordinação.”</p>	<p><b>Artigo 4º, “caput”:</b> “A participação no programa implica a colaboração, em caráter eventual, com a prestação de serviços de interesse da comunidade local, do município ou com órgãos públicos como: Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S/A, além de outros da Administração Pública direta ou indireta, sem vínculo de subordinação e sem comprometimento das atividades já desenvolvidas por esses órgãos.”</p>
<p><b>Artigo 4º, § 1º:</b> “A participação no programa não representa vínculo empregatício, eis que de caráter assistencial e de formação profissional, não se revestindo das características que configuram tal vínculo.”</p>	<p><b>Comentário:</b> na lei estadual considerada, a descaracterização do vínculo empregatício decorre, <i>ipso facto</i>, da eventualidade da prestação de serviços e do caráter não subordinado da prestação dos serviços (conforme artigo 4º, “caput”, acima transcrito). Reforçando o texto legal, o artigo 8º do Decreto estadual n.º 44.034, de 1999, previu o que segue:  “Artigo 8.º - A participação no Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego não representa, em hipótese alguma, vínculo empregatício, eis que de caráter assistencial e de formação profissional, não se revestindo das características que configuram tal vínculo.”</p>
<p><b>Artigo 4º, § 2º:</b> “A jornada de atividade no programa será de 6 (seis) horas por dia, 5 (cinco) dias por semana, mais um período de qualificação profissional ou alfabetização, cujo prazo, dia e horário variarão conforme o curso.”</p>	<p><b>Artigo 4º, parágrafo único:</b> “A jornada de atividade no programa será de 6 (seis) horas por dia, 4 (quatro) dias por semana, mais 1 (um) dia de curso de qualificação profissional ou alfabetização.” A respeito do tema, vale lembrar que, durante os exercícios de 2021 e 2022, “a jornada de atividade no programa poderá ser fixada de 4 (quatro) a 8 (oito) horas por dia, 5 (cinco) dias por semana” (artigo único, inciso III, das Disposições Transitórias da Lei n.º 17.372, de 2021).</p>
<p><b>Artigo 5º, “caput”:</b> “Os órgãos da Administração direta e indireta somente poderão utilizar o programa se não promoverem a substituição de seus servidores ou empregados, nem rotatividade de mão-de-obra, em decorrência dos serviços prestados pelos trabalhadores desempregados participantes do referido programa.”</p>	<p><b>Artigo 5º, “caput”:</b> “Os órgãos da Administração direta e indireta e as empresas em que o Estado detenha a maioria do capital social somente poderão utilizar o ‘Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego’ se não promoverem a substituição de seus servidores ou empregados, nem rotatividade de mão-de-obra, em decorrência dos serviços prestados pelos trabalhadores desempregados participantes do referido programa.”</p>

Lei municipal n.º 717, de 2009 (Ilhabela)	Lei estadual n.º 10.321, de 1999
<b>Artigo 5º, parágrafo único:</b> “Os órgãos da Administração direta e indireta beneficiários dessa colaboração dos bolsistas fornecerão os materiais, equipamentos e ferramentas, bem como os recursos humanos necessários à coordenação destas atividades.”	<b>Comentário:</b> a lei estadual não dispõe sobre a matéria, mas seu decreto regulamentar apresenta previsão congênere: “Os órgãos ou pessoas jurídicas beneficiários dessa colaboração dos bolsistas fornecerão os materiais, equipamentos e ferramentas, bem como os recursos humanos necessários à coordenação destas atividades” (artigo 6º, parágrafo único, do Decreto estadual n.º 44.034, de 1999).
<b>Artigo 6º:</b> “Fica o Poder Executivo autorizado a criar condições para o deslocamento de trabalhadores desempregados participantes do programa de que trata esta Lei.”	<b>Artigo 6º:</b> “Fica o Poder Executivo autorizado a criar condições para o deslocamento de trabalhadores desempregados participantes do programa de que trata esta lei.”
<b>Artigo 7º:</b> “Deverá ser contratado seguro de acidentes pessoais para todos os participantes do programa.”	<b>Artigo 7º:</b> “Deverá ser contratado seguro de acidentes pessoais para todos os participantes do programa.”

14.9. Como se vê, a colaboração prestada pelos participantes do Programa SOS Trabalho, Qualificação Profissional e Alfabetização, do Município de Ilhabela, em tudo se assemelha à prestação de serviços congênere que decorre do Programa Bolsa-Trabalho, do Estado de São Paulo.

14.10. Diante desse cenário, parece forçoso reconhecer que a configuração do tema, na legislação estadual, encontra suporte no repertório de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

14.11. Existe, ainda, outro precedente que aparenta colaborar para a presente análise. Refiro-me à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0011104-72.2012.8.26.0000, também proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo no ano de 2012, contra a Lei n.º 2.084, de 2009, do Município de Guaraci<sup>67</sup>.

14.12. A lei municipal em questão declara ter “caráter assistencial” e o objetivo de “dar ocupação, renda e qualificação profissional aos desempregados residentes no Município de Guaraci” (artigo 1º). Aos beneficiários, a lei previu a disponibilização de um salário mínimo nacional, de cursos de qualificação profissional e a participação quinzenal em trabalhos socioeducativos com psicólogo e assistente social do

67 Que criou o “Programa de Auxílio ao Desempregado denominado ‘Frente de Trabalho’”. Disponível em <https://www.camaraguaraci.sp.gov.br/camver/leimun/2009/02084.pdf>. Acesso em 10/12/2021.



Município (artigo 2º). Além disso, a lei previu a participação dos beneficiários em serviços de manutenção, limpeza, conservação e restauração (artigo 5º).

14.13. O Órgão Especial do Tribunal de Justiça julgou improcedente o pedido formulado em tal ação direta de inconstitucionalidade, adotando a seguinte ementa no acórdão:

“ADI - Lei Municipal que instituiu programa de auxílio desemprego - frente de trabalho no município de Guaraci, disponibilizando 25 vagas, com o propósito de combater a miséria e a pobreza, permitindo que pessoas tivessem algum ganho no período, passando por treinamento e qualificação profissional, com o auxílio, ainda, de psicólogos e assistentes sociais. A atividade econômica do município é a rural, sobretudo a do cultivo de cana. Tem uma usina de açúcar e na entressafra o desemprego é grande. A lei questionada se insere nos objetivos da República, de combater a miséria e a pobreza, com a diminuição das diferenças sociais e regionais, assegurando ocupação, emprego, como querem os arts. 6º e 170 da CF, combatendo as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social, como deseja o art. 23, X, da mesma CF. O fato do programa oferecer ocupação e renda, durante algum tempo, não significa contratação de servidor sem concurso, temporariamente, como permite o art. 37, IX, da CF, mas o desenvolvimento de políticas públicas na entressafra. O Município não atua como empregador, e sim, como garantidor da estabilidade social. Ação improcedente.”<sup>68</sup>

14.14. Também nesse caso, houve a interposição de recurso extraordinário e o apelo foi distribuído, na Corte Suprema, ao Ministro Alexandre de Moraes.

14.15. Ao decidir monocraticamente a demanda – autuada, na Superior Instância, como **Recurso Extraordinário n.º 730.720/SP** –, o Ministro Relator apontou causas processuais impeditivas para o conhecimento do apelo<sup>69</sup>. Contudo, sem prejuízo desses aspectos, registrou que adotava “como razões de decidir os fundamentos apresentados pelo ilustre Min. DIAS TOFFOLI em caso análogo, por ocasião do exame do RE 791.826 (DJe de 3/10/2017): [...]”<sup>70</sup>.

14.16. Nesses termos, quer parecer que a legislação estadual questionada nestes autos não se afasta da posição já manifestada pelo Supremo Tribunal Federal nos casos acima referidos. Daí, pois, a conclusão acerca de sua constitucionalidade.

68 Rel. Des. Urbano Ruiz, julgamento em 25/07/2012, publicação em 31/08/2012.

69 Relativas, no caso, à demonstração de repercussão geral e à necessidade de prequestionamento explícito da matéria constitucional veiculada.

70 Decisão publicada em 03/09/2018.

## **Análise do tema pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**

15. Volvendo o olhar, especificamente, ao exame dessa matéria pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cumpre registrar que o comando institucional da Procuradoria Geral do Estado, quando instado a emitir a manifestação do artigo 90, § 2º, da Constituição do Estado<sup>71</sup>, fez a defesa de leis municipais que instituíram programas com tais características.

15.1. Nesse sentido, a título exemplificativo, destaco a manifestação apresentada pelo então Procurador Geral do Estado Adjunto na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2229781-59.2017.8.26.0000:

“A circunstância de o Programa em questão possuir um prazo de duração decorre da sua própria finalidade e não guarda correlação com as hipóteses de contratação temporária, pois, de fato, não é disso que se trata. O caráter transitório da ocupação oferecida aos beneficiários e a limitação de parcelas do auxílio assistencial pagas aos indivíduos elegíveis, condiz com os objetivos colimados pelo programa, de apoio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade social e reinserção no mercado de trabalho.

As condições estabelecidas na legislação impugnada evidenciam que não se trata de uma contratação para atendimento de interesse da Administração, mas sim de ação de cunho assistencial, voltada a mitigar os efeitos sociais do desemprego. A relação estabelecida entre a Administração e os beneficiários não é de natureza empregatícia. Não há, portanto, investidura em cargo ou emprego público, descabendo invocar a exigência de realização de concurso público e, igualmente, a aderência às hipóteses e requisitos para contratação temporária.”

15.2. Sem prejuízo de tais considerações, contudo, o Órgão Especial da Corte paulista parece ter uniformizado entendimento no sentido da inconstitucionalidade de leis municipais com esse objeto. Exemplo disso é o acórdão proferido na ação mencionada no subitem anterior, que apresenta a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - LEI Nº 1.525/2017, DO MUNICÍPIO DE PRADÓPOLIS, QUE CRIOU PROGRAMA EMERGENCIAL DE AUXÍLIO-DESEMPREGO E DEU OUTRAS PROVIDÊNCIAS - CARACTERIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA FORA DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, A DESPEITO DO ALEGADO CUNHO ASSISTENCIAL DA

71 “§ 2º - Quando o Tribunal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado, a quem caberá defender, no que couber, o ato ou o texto impugnado.”

15.3. Existem, também, exemplos mais recentes dessa linha jurisprudencial, tais como os acórdãos proferidos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 2154421-79.2021.8.26.0000<sup>73</sup> e n.º 2068047-60.2021.8.26.0000<sup>74</sup>.

### **Derradeiras reflexões**

16. Considerando, entretanto, a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes reportados nesta peça opinativa, parece ser possível concluir que não há que se falar, de modo apriorístico, na inconstitucionalidade de leis que, sendo voltadas a amenizar os efeitos de crises sociais - como as existentes quando da edição das leis estaduais em exame -, preveem o fornecimento, à população desempregada, de ocupação, qualificação profissional e renda, com a prestação - eventual e sem subordinação ao Poder Público - de serviços de interesse da comunidade local, de órgãos públicos ou de entidades descentralizadas.

16.1. Neste ponto, peço licença para enfatizar: apesar de não haver inconstitucionalidade apriorística em tal ação de assistência social, somente a análise de cada caso concreto é que poderá determinar a validade das referidas políticas públicas.

16.2. De fato, é possível cogitar que políticas assistenciais que adotem a premissa da colaboração dos participantes a órgãos públicos deem ensejo a desvios, tais como a manutenção de vínculos muito extensos ou indeterminados com os participantes, a celebração de renovações sucessivas, a adição, ao benefício assistencial, de prestações estipendiárias típicas de servidores estatais, a presença de subordinação ou a existência de circunstâncias (jurídicas ou fáticas) que permitam o exercício de preferência quanto a colaboradores.

16.3. Decerto, as circunstâncias acima cogitadas devem ser observadas com atenção, adotando-se, conforme o caso, a medida judicial cabível contra o diploma normativo ou o gestor público responsável. Entretanto, semelhantes desnaturações - caso ocorram - não se afiguram suficientes para tornar inválidas quaisquer políticas

---

72 Rel. Des. Ferraz de Arruda, julgamento em 07/03/2018, publicação em 08/03/2018.

73 Município de São José dos Campos, julgamento em 01/12/2021, publicação em 09/12/2021.

74 Município de Iracemápolis, julgamento em 06/10/2021, publicação em 27/10/2021.

públicas assistenciais que considerem, entre seus elementos constitutivos, a referida colaboração eventual.

16.4. Nesse sentido, vale reiterar, na linha do voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli no já mencionado Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 791.826/SP, que, “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”.

## **CONCLUSÃO**

17. Diante do exposto, concluo o seguinte sobre os aspectos questionados pelo Ministério Público do Trabalho acerca da Lei estadual n.º 10.321, de 1999, e da Lei estadual n.º 17.372, de 2021:

17.1 A fundamentação apresentada na manifestação do Ministério Público do Trabalho indica que os dispositivos questionados são, no que tange à Lei estadual n.º 10.321, de 1999, o inciso II do artigo 3º e os artigos 4º a 7º. Por sua vez, quanto à Lei estadual n.º 17.372, de 2021, a representação ministerial aparenta dirigir-se ao inciso III e à alínea “c” do inciso IV, ambos do artigo único das Disposições Transitórias. Por conseguinte, não se afigura pertinente, neste momento, emitir pronunciamento acerca dos demais dispositivos das leis em questão e quanto aos decretos que regulamentaram as referidas leis, eis que inexistentes impugnações específicas a respeito.

17.2 As leis estaduais consideradas foram editadas em contextos históricos singulares, marcados por elevadas taxas de desemprego no Estado de São Paulo. Tais circunstâncias foram apontadas pelo Poder Executivo quando do envio dos respectivos projetos de lei à Assembleia Legislativa.

17.3. O vínculo jurídico dos servidores estatais com o Poder Público – que se estabelece após demonstração de escolaridade e aptidão para o exercício das respectivas funções – apresenta, como elementos caracterizadores, a relação jurídica de trabalho de natureza profissional (que pressupõe remuneração), o caráter não eventual da prestação de serviços, a existência de vínculo de dependência com a Administração e a natureza “intuitu personae” dessa prestação de serviços.

17.4. Por sua vez, os participantes do Programa Bolsa-Trabalho mantêm com o Estado relação de caráter assistencial, que contempla a concessão de bolsa

auxílio-desemprego, o fornecimento de cesta básica e a realização de cursos de qualificação profissional. No que concerne à sua atuação junto a órgãos públicos e entidades descentralizadas, as normas de regência evidenciam que se trata de requisito de adesão ao Programa, caracterizada como mera colaboração, sem comprometimento das atividades já desenvolvidas pela Administração Pública. Tais participantes conservam a condição de particulares e seu labor não poderá provocar a substituição de servidores estatais ou rotatividade de mão-de-obra. O alistamento dos interessados se dá por seleção simples, em que se busca dar preferência aos mais vulneráveis, e tem como efeito o estabelecimento de relação assistencial com prazo determinado.

17.5. A configuração legal do Programa Bolsa-Trabalho não aparenta se afastar dos parâmetros constitucionalmente estabelecidos para as ações de assistência social, guardando direta relação com a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, com a promoção do bem de todos, com o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, para promover a integração social dos setores desfavorecidos e com a promoção da integração ao mercado de trabalho. Ademais, a disponibilização de ocupação a trabalhadores desempregados está inserida num contexto de promoção da dignidade da pessoa humana, uma vez que possibilita a tais indivíduos em situação de vulnerabilidade social contribuir com a comunidade ou com o setor público. Isso, contudo, sem descurar da natureza emergencial e compensatória das referidas ações. No que tange à isonomia e aos princípios constitucionais da Administração Pública, sua observância decorre da existência de regras fixadas por lei em sentido estrito, com caráter marcadamente objetivo e voltadas a uma finalidade inequivocamente inserida na missão do Poder Público. As leis em exame identificam claramente a condição jurídica dos participantes do Programa, que são tratados como o que são - vulneráveis destinatários de política estatal assistencial -, não confundindo a condição de tais beneficiários com o regime jurídico dos servidores estatais. Tampouco há que se falar em precarização do trabalho dos participantes, eis que o seu vínculo não é empregatício e as prestações estatais a eles direcionadas não constituem possuem cunho remuneratório, mas, sim, assistencial.

17.6. O repertório de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal apresenta dois precedentes em que foi afirmada a validade de leis municipais semelhantes. São eles: o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 791.826/SP (acórdão

proferido pela Segunda Turma) e o Recurso Extraordinário n.º 730.720/SP (decisão monocrática de autoria do Ministro Alexandre de Moraes).

17.7. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, quando citada nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição do Estado, realizou a defesa de leis municipais que instituíram programas com tais características. Contudo, aparenta estar consolidado, no âmbito do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, entendimento no sentido da inconstitucionalidade de leis municipais com tal objeto.

17.8. Na esteira da posição acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, não parece cabível sustentar, de modo apriorístico, a inconstitucionalidade de leis que, voltadas a amenizar os efeitos de crises sociais – como as existentes quando da edição das leis estaduais em exame –, preveem o fornecimento, à população desempregada, de ocupação, qualificação profissional e renda, com o requisito da prestação – eventual e sem subordinação ao Poder Público – de serviços de interesse da comunidade local, de órgãos públicos ou de entidades descentralizadas. Nesse sentido, eventuais desvios devem ser verificados “in concreto”, ensejando, conforme o caso, a medida judicial cabível contra o diploma normativo ou o gestor público responsável. Contudo, eventuais desnaturações – caso ocorram – não se afiguram suficientes para tornar inválidas quaisquer políticas públicas assistenciais que considerem, entre seus elementos constitutivos, a referida colaboração eventual.

18. Com estas considerações, proponho o envio dos presentes autos ao Gabinete do Procurador Geral do Estado, para deliberação superior e subsequente remessa do pronunciamento desta instituição à Procuradoria-Geral de Justiça.

ATL, 3 de janeiro de 2022.

**VINICIUS TELES SANCHES**  
Procurador do Estado Assessor

**PROCESSO N.º** PGE-EXP-2021/45247

**INTERESSADO:** Ministério Público do Estado de São Paulo

**ASSUNTO:** Processo SEI n.º: 29.0001.0215529.2021-37 – Análise da constitucionalidade das Leis n.º 17.372, de 26 de maio de 2021, e n.º 10.321 de 08 de junho de 1999, e dos Decretos n.º 65.812, de 23 de junho de 2021, n.º 44.034, de 08 de junho de 1999, e n.º 65.781, de 09 de junho de 2021, do Estado de São Paulo, que dispõem sobre o “Programa Bolsa do Povo” e o “Programa Emergencial de Auxílio Desemprego”, no tocante às contratações sem concurso público ou processo seletivo público.

1. Aprovo o Parecer ATL n.º 1/2022 por seus próprios fundamentos.

2. Encaminhe-se o expediente à *Chefia de Gabinete da Procuradoria Geral do Estado*, com proposta de envio de cópia do aludido parecer à Subprocuradoria-Geral de Justiça – Controle de Constitucionalidade, do Ministério Público do Estado.

São Paulo, 11 de janeiro de 2022.

**TELMA DE FREITAS FONTES**

Procuradora do Estado Assessora Chefe

# EMENTÁRIO DA PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

## PA N. 2/2023

EDUCAÇÃO E ENSINO. ESTAGIÁRIO. Lei federal nº 11.788/2008, que disciplina o estágio de estudantes. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Lei federal nº 8.906/94, artigo 9º, que disciplina o estágio profissional de advocacia. Compatibilidade de dispositivos da Lei federal nº 11.788/2008 (lei geral) e do Estatuto da OAB (lei especial). Seleção de estagiários de Direito para a PGE. Vínculo tripartite entre o estudante (estagiário), instituição de ensino e parte concedente (no caso, a Procuradoria Geral do Estado). Inviabilidade jurídica de continuidade do estágio após a conclusão do curso, nos termos do artigo 12, VII, do Decreto estadual nº 56.016/2010, e artigo 3º, I, da Lei federal nº 11.788/2008, sob pena de configuração de vínculo empregatício. Doutrina e jurisprudência que reafirmam os precedentes da Procuradoria Administrativa. Pareceres PA nº 284/2009 e 203/2010.

Aprovado.

## PA N.3/2023

CORREGEDORIA. Corregedoria Geral da Administração. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. Lei federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. Processo Administrativo de Responsabilização - PAR. Sanções aplicadas a empresário individual. Impossibilidade. A Lei Anticorrupção trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas (cf. artigo 1º, caput, e único). Empresário individual é considerado pessoa física, conforme doutrina, jurisprudência e precedentes desta Especializada. PRINCÍPIO ADMINISTRATIVO. Autotutela. Invalidação do PAR. Precedentes: Pareceres PA-3 nº 21/2002 e PA nº 31/2016. ADALBERTO ROBERT ALVES

Aprovado.



## **PA N.7/2023**

ACUMULAÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES. AGENTE PÚBLICO. Particular em colaboração com o Poder Público. O perito nomeado por magistrado para atuar em processos judiciais deve ser considerado “particular em colaboração com o Poder Público”. FUNÇÃO PÚBLICA. O exercício, pelo perito judicial, de suas atividades não pode ser considerado para fins do disposto no artigo 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal de 1988, à vista da transitoriedade do vínculo. POLÍCIA CIVIL. REGIME DE TRABALHO. As carreiras policiais, submetidas ao regime jurídico especial da Lei Complementar estadual nº 207/79, estão jungidas ao Regime Especial de Trabalho Policial – RETP, nos termos do artigo 44 desse diploma legal, que se caracteriza (i) pela prestação de serviços em condições precárias de segurança, cumprimento de horário irregular, sujeito a plantões noturnos e a chamadas a qualquer hora; (ii) pela proibição do exercício de atividade remunerada, exceto aquelas relativas ao ensino e à difusão cultural, ou as decorrentes de convênio firmado entre Estado e municípios ou com associações e entidades privadas para gestão associada de serviços públicos, cuja execução possa ser atribuída à Polícia. VANTAGENS PECUNIÁRIAS. Gratificação que é paga a todos os policiais civis em Regime Especial de Trabalho Policial. Vedação legal a que o perito criminal também venha a exercer a função de perito em processos judiciais, por nomeação de magistrado. Precedentes: Pareceres PA-3 Pareceres PA-3 nºs 148/1999 e 53/2002, bem como PA nºs 81/2013 e 33/2016, dentre outros.

**Aprovado.**

# EMENTÁRIO DA PROCURADORIA PARA ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

## **PAT N. 1/2023**

TRIBUTÁRIO. IMPOSTOS. Imposto sobre transmissão causa mortis e doação – ITCMD. Verbas rescisórias trabalhistas. Isenção. Artigo 6º, I, “e”, da Lei nº 10.706, de 28 de dezembro de 2000.

Aprovado.

## **PAT N. 3/2023**

TRIBUTOS. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. Dúvida acerca do dever do Estado de reter contribuição previdenciária. Objeto contratual: execução de obra de engenharia para construção de prédio, que se subsume ao conceito de empreitada total estabelecido pelo artigo 7º, III, da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 2.021/2021. A contratação pelo Estado de obra de construção civil por empreitada total não está sujeita à retenção, tampouco à responsabilidade solidária. Artigos 114, VII, 135, §2º, II e 140 da IN RFB nº 2.2021/2021. Necessidade de efetiva fiscalização do cumprimento de todas as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais da contratada, que confere maior segurança jurídica ao gestor e ao Estado.

Aprovado.

## **PAT N. 4/2023**

IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS). LOCAL DO PAGAMENTO. ART. 3º LC n. 116/2003. Contrato de prestação de serviços de depósito e guarda de veículos automotores e objetos apreendidos em decorrência de atos de polícia judiciária. Serviço que se enquadra nas exceções previstas nos incisos I a XXV do art. 3º, da LC n. 116/2003. ISS devido ao Município onde os bens estiverem guardados ou estacionados (art. 3º, XV). Pleito da contratada de substituição do estabelecimento

executor do contrato. Matéria já analisada em precedentes institucionais, mais recentemente no Parecer PA n. 20/2020, que não interfere na regra de competência para cobrança do ISS, no caso concreto. Contratada optante pelo Simples Nacional. Precedentes da Procuradoria de Assuntos Tributários (PAT): Pareceres PAT ns. 33/2013, 15/2015 e 17/2017. Observações sobre o cálculo do imposto e retenção na fonte no Simples Nacional. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS). LOCAL DO PAGAMENTO. ART. 3º LC n. 116/2003. Contrato de prestação de serviços de depósito e guarda de veículos automotores e objetos apreendidos em decorrência de atos de polícia judiciária. Serviço que se enquadra nas exceções previstas nos incisos I a XXV do art. 3º, da LC n. 116/2003. ISS devido ao Município onde os bens estiverem guardados ou estacionados (art. 3º, XV). Pleito da contratada de substituição do estabelecimento executor do contrato. Matéria já analisada em precedentes institucionais, mais recentemente no Parecer PA n. 20/2020, que não interfere na regra de competência para cobrança do ISS, no caso concreto. Contratada optante pelo Simples Nacional. Precedentes da Procuradoria de Assuntos Tributários (PAT): Pareceres PAT ns. 33/2013, 15/2015 e 17/2017. Observações sobre o cálculo do imposto e retenção na fonte no Simples Nacional.

IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS). LOCAL DO PAGAMENTO. ART. 3º LC n. 116/2003. Contrato de prestação de serviços de depósito e guarda de veículos automotores e objetos apreendidos em decorrência de atos de polícia judiciária. Serviço que se enquadra nas exceções previstas nos incisos I a XXV do art. 3º, da LC n. 116/2003. ISS devido ao Município onde os bens estiverem guardados ou estacionados (art. 3º, XV). Pleito da contratada de substituição do estabelecimento executor do contrato. Matéria já analisada em precedentes institucionais, mais recentemente no Parecer PA n. 20/2020, que não interfere na regra de competência para cobrança do ISS, no caso concreto. Contratada optante pelo Simples Nacional. Precedentes da Procuradoria de Assuntos Tributários (PAT): Pareceres PAT ns. 33/2013, 15/2015 e 17/2017. Observações sobre o cálculo do imposto e retenção na fonte no Simples Nacional.

**Aprovado.**

**PAT N. 5/2023**

SIGILO FISCAL. INFORMAÇÕES RELATIVAS A BENEFÍCIOS FISCAIS. TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. Artigo 198, §3º, IV, do Código Tributário Nacional - CTN. O princípio da transparência da Administração Pública e o artigo 198, §3º, IV, do CTN, introduzido pela Lei Complementar federal nº 187/2021, impõem a divulgação de dados referentes a benefícios fiscais. Entretanto, caso as informações solicitadas pelos órgãos de controle sejam aptas a revelar a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros ou sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades deve haver a transferência do sigilo, atendidos os requisitos previstos no §1º, II, ou no §2º do artigo 198 do CTN.

**Aprovado.**

**PAT N. 6/2023**

TRIBUTOS. IMPOSTO. Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS. ISENÇÃO. Artigo 55 do Anexo I do Regulamento do ICMS - RICMS. LICITAÇÃO. A isenção de ICMS não interfere na forma de apresentação das propostas, que deverão conter o preço a ser pago pela Administração Pública, já deduzido o valor do imposto. A isenção deve ser aferida na relação jurídica entre fisco e contribuinte, de forma que a regularidade da nota fiscal é aferida pelos auditores fiscais da receita estadual. Precedentes: Pareceres PA nº 316/2004 e PAT nº 18/2022. Resposta à Consulta Tributária nº 1635, de 15 de julho de 2013, modificada em 18.02.2021: valor do produto deve incluir o ICMS com a subtração do imposto desonerado. Na fiscalização da execução do contrato, recomenda-se que seja aferido o preço dos produtos constantes da proposta com o valor total da nota fiscal, bem como a anotação de informações no documento fiscal quanto à isenção aplicada.

**Aprovado.**

## **PAT N. 7/2023**

DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS (ART. 157, I, CF). IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE (IRRF). TITULARIDADE DO IMPOSTO DE RENDA INCIDENTE NA FONTE SOBRE RENDIMENTOS PAGOS, A QUALQUER TÍTULO, PELO ESTADO, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES, A PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS CONTRATADAS PARA PRESTAÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS. Decisão proferida pelo STF no RE 1.293.453 (tema 1130 de repercussão geral): “Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas e jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I e 157, I da Constituição Federal”. A retenção do imposto de renda somente pela Administração federal prevista no artigo 64 da Lei federal nº 9.430/1996 é inconstitucional, vedada qualquer discriminação injustificada entre os entes federativos. Precedente: Parecer PAT nº 16/2022. A decisão do RE 1.293.453 reconhece a viabilidade de Estados e Municípios efetuarem a retenção na fonte de imposto sobre a renda incidente sobre valores pagos por eles nas contratações de fornecimento de bens e serviços, aplicando as normas federais que regem tal matéria nas contratações efetuadas pela União, incluindo o disposto na IN RFB n. 1234/2012. Observações sobre minuta de ato normativo que a Administração pretende editar para orientação dos agentes públicos na Administração Direta, autarquias e fundações, instituídas e mantidas pelo Estado.

**Aprovado.**

## **PAT N. 8/2023**

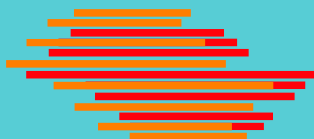
TRIBUTOS. ICMS COMUNICAÇÃO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ISS. CONTRATO DE PUBLICIDADE. VEICULAÇÃO DE PUBLICIDADE. Julgamento do STF na ADI 6034 pela constitucionalidade da cobrança do ISS sobre a atividade de inserção de publicidade em qualquer meio. Distinção pela Secretaria da Fazenda e Planejamento das atividades de inserção e veiculação de publicidade, de modo que esta última caracterize comunicação e, portanto, hipótese de incidência do ICMS. Imunidade tributária do ICMS Comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita. A imunidade não dispensa o cumprimento da obrigação acessória. Necessidade de emissão da nota fiscal referente ao ICMS Comunicação.

**Aprovado.**

ISSN 2237-4515



9 772237 451009 50



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO