



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000351351

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1050904-08.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - ADPESP, é apelado ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO DIP (Presidente) E JARBAS GOMES.

São Paulo, 8 de abril de 2025.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA

RELATOR

Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Apelação nº 1050904-08.2024.8.26.0053

Apelante: Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo - ADPESP

Apelado: Estado de São Paulo

Interessado: Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo

Comarca: São Paulo

Juiz(a) de Direito: Patrícia Persicano Pires

Voto nº 5353

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO À INFORMAÇÃO. Recurso tirado contra sentença que denegou segurança pretendida em ordem a obter informações sobre a execução orçamentária relativa ao projeto de implementação do termo circunstanciado por parte da Polícia Militar, conforme determinação contida na Ordem Preparatória PM3-001/02/2024. Desacolhimento. Pedido de informações a órgãos públicos consagrado no art. 5º, XXXIII e XXXIV, da Constituição Federal. Atendimento suficiente aos reclamos da requerente em sede administrativa. Autoridade impetrada que indica a formação de grupo de trabalho ao estudo do tema e indefinição orçamentária por ausente decisão final quanto à execução do projeto. Ato ilegal ou arbitrário não configurado. Inexistência de direito líquido e certo da impetrante. Ausente prova documental pré-constituída de que a implementação do projeto tenha se iniciado à revelia do referido grupo de trabalho. Desfecho de origem mantido para denegar a segurança pretendida. RECURSO DESPROVIDO.

Versam os autos referenciais mandado de segurança coletivo impetrado por ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - ADPESP em face de ato praticado pelo Sr. SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, almejando sejam respondidos os questionamentos por si feitos sob os protocolos administrativos de n. 37228249124, 2024061311061146 e 2024061501273193, mormente no que toca à previsão orçamentária para implementação do termo circunstanciado pela Polícia Militar a que alude a Ordem Preparatória PM3-001/02/2024.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Informações prestadas pela autoridade coatora a fls. 164/197.

Por julgar ausente direito líquido e certo da apelante, deliberou a d. magistrada de origem, por r. sentença, cujo relatório se adota, pela denegação da segurança.

Irresignada, desfia a ADPESP o presente recurso de apelação, visando à reforma do julgado. Sustenta, *ad summam*, que a autoridade coatora vem sonegando informações orçamentárias a respeito da Ordem Preparatória PM3-001/02/2024, a qual determina ações para a preparação logística e aquisição de material, entre outras, visando permitir a lavratura de termos circunstanciados por parte da Polícia Militar. Afirma que a Resolução SSP n. 19/2024, prorrogada por duas vezes, instituiu um Grupo de Trabalho para analisar esta medida e que, escoado o prazo instituído sem apresentação do relatório final, é evidente que as medidas à implantação da referida Ordem continuam à revelia da adequada discussão da política pública subjacente. Pugna, ao final, seja revertida a r. sentença vergastada para que lhe seja fornecida a previsão orçamentária relativa às despesas públicas ordenadas pela Ordem Preparatória PM3-001/02/2024.

Recurso contrarrazoado pela pessoa política a fls. 241/250, sem arguição de preliminares.

Endereçados os autos à d. Procuradoria de Justiça, esta opinou pelo desprovimento do apelo (fls. 269/273).

É o relato do necessário, em acréscimo ao da r. sentença.

Cumpre rememorar, desde logo, do cume das normas constitucionais, a consagração do direito à informação, consoante o disposto no art. 5º, XXXIII e

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

XXXIV, *in verbis*:

Art. 5º (...);

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;*
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;*

Nesse norte, oportuno mencionar clássica lição de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, comumente presente em nossa jurisprudência:

*“É inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito a ideia de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultural; essa ideia está incorporada na Constituição não só pela introdução da fórmula do Estado Democrático de Direito – permitindo falar em democracia participativa –, como também pela previsão de vários instrumentos de participação, podendo-se mencionar, exemplificativamente, o direito à informação (art. 5º, XXXIII), o direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º)(...)” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 32ª ed., p. 112).*

Em relação ao direito à informação decorrer do princípio da publicidade insculpido no art. 37 na Carta Federal, ensina também CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

“Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, regulamentado por uma importantíssima lei, a de n. 12.527, de 18.11.2011,22 ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) e XXXIV, “b”, este último para o caso específico de certidão (...) De acordo com a precitada Lei 12.527, o direito à informação incide sobre quaisquer entidades governamentais, bem como entidades privadas que recebam recursos públicos (...)” (Curso de Direito Administrativo; 32ª ed.; São Paulo; E. Malheiros; 2015; p. 115)

Desse cenário, colhe-se que o direito à informação sobre os assuntos públicos é um direito basilar, sendo todo e qualquer cidadão, ou alguém pessoalmente interessado, apto a requerê-lo.

Na hipótese dos autos, extrai-se que o requerimento é promovido por associação representativa da classe dos delegados da Polícia Civil do Estado de São Paulo pretendendo obter informações orçamentárias sobre as medidas para implementação de termo circunstanciado por parte da Polícia Militar, a qual deriva da Ordem Preparatória PM3-001/02/2024 (fls. 175/186).

Informa a associação autora que em 16/04/2024 requereu à Polícia Militar, por meio do protocolo de n. 64392248587, confirmação quanto à veracidade da ordem, o que foi assim atestado pela resposta de 07/05/2024 contando, contudo, com a seguinte ressalva: *“Quanto às intenções por parte do senhor Secretário de*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Segurança Pública em implementar o TC/PM e se há algum expediente tramitando nesse sentido, recomenda-se que a demanda seja direcionada à SSP, observando-se que, no âmbito da Polícia Militar do Estado de São Paulo, não se identificou nenhum documento oriundo da pasta relacionado diretamente ao tema.” (reprodução a fl. 04 da exordial).

Seguiu-se, então, pedido da apelante junto à Secretaria de Segurança Pública visando obter *“informação acerca dos valores e origem dos recursos orçamentários destinados à Polícia Militar e respectiva redução da receita orçamentária, visando ampara a nova despesa com a implementação do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TC-PM), considerando que tal modalidade de serviço a ser eventualmente realizado não foi prevista no Plano Plurianual (PPA)”* (protocolo de n. 37228249124, fl. 05).

A resposta a este novo questionamento é o próprio cerne do *mandamus*. A Secretaria de Segurança Pública respondeu que fora instaurado grupo de estudos próprio visando a implementação do termo circunstanciado, composto por membros das polícias Civil, Militar e Técnico-Científica, conforme Resolução 19/2024/SSP (fls. 187/193), *“e terá o objetivo de discutir questões legais, a aplicação da nova medida e as atribuições de cada Instituição”* (fl. 05) sem, contudo, responder especificamente acerca da verba orçamentária.

Novo protocolo foi então feito pela impetrante acerca do término do grupo de trabalho, (protocolo n. 2024061311061146), desta vez respondida pela Polícia Civil no sentido de que o documento final ainda é preparatório, justificando a restrição temporária sobre seu acesso visando *“1) evitar antecipar a decisão final, o que prejudicaria o escopo do GT; 2) ser medida de cautela, necessária para zelar pela segurança jurídica e confiança dos administrados.”* (fl. 7).

Sobrevindo o término do prazo de trabalho do grupo de estudos, em setembro de 2024, consoante prorrogações sucessivas de prazo que sofreu, afirma a

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

autora que não foi apresentado nenhum relatório final o que, no seu sentir, é evidência suficiente de que a implantação do termo circunstanciado no âmbito da Polícia Militar vem efetivamente ocorrendo, conforme prints extraídos da mídia e de *stories* de redes sociais.

Nesse panorama, de relevo delimitar que a presente demanda visa tão somente a obtenção da *“previsão orçamentária para a realização das despesas públicas ordenadas pela Ordem Preparatória n. PM3-001/02/24”*, reprodução textual do pedido da autora a fl. 232.

Neste norte, não parece haver reparo necessário à r. sentença vergastada. Isto porque denota-se das informações prestadas pela autoridade coatora e acima reproduzidas que não há orçamento previsto porque não há plano específico de implantação do referido termo circunstanciado, estando tal projeto ainda em fase de estudo e deliberação. Este entendimento foi, aliás, reconfirmado pela autoridade em sede judicial:

“Justamente por se tratar de grupo de trabalho que visa produzir conhecimento para futura decisão do Gestor, não há informação sobre política, já que esta não está decidida; não há dados sobre implementação de ações, porque esta não está definida pela Pasta; e, ainda, não há informações sobre atos de governo, pelos mesmos motivos, pois os policiais que compõem o GT não produziram relatório final, não havendo qualquer "ato de governo" ou ato do gestor em determinado sentido ou outro.” (fls. 172/173)

É dizer, o resultado do grupo de trabalho não parece ter revertido, ao tempo da impetração, em efetiva proposta ou plano de execução que possa dar concretude à medida de implantação, a despeito de já escoado seu prazo – até porque o término do grupo não significa que a medida será realmente viabilizada.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Nessa ordem de ideias, não se verifica direito líquido e certo da apelante em obter informações orçamentárias sobre um projeto que a autoridade coatora suficientemente já cuidou de esclarecer que ainda não está concluído. Lado outro, também não se verifica igualmente ato ilegal ou arbitrário da autoridade nas respostas enviadas porque não transparece negativa sobre as informações requeridas.

Em realidade, a autora insiste no pedido ancorada em entendimento de que, à revelia do grupo de trabalho, seria evidente que a implantação do termo circunstanciado pela Polícia Militar. Entretanto, nenhuma evidência disso se localiza nos autos. No preciso ponto, aliás, cabe registrar que a peça exordial vem acompanhada tão somente estatuto social da autora.

Os dois *prints* copiados na peça de apelação (fls. 227/228) não servem a esta prova porque não se traduzem evidência concreta da implantação do termo circunstanciado, sendo apenas notícias não oficiais. Além disso, são sintomáticos de que maior dilação probatória seria necessária a esta demonstração, o que é incabível na estreita via mandamental à míngua de suficiente prova pré-constituída nesse sentido.

Como cediço, o mandado de segurança é o remédio constitucional por meio do qual o impetrante busca o reconhecimento de direito líquido e certo, que deverá estar plenamente demonstrado, sem a necessidade de dilação probatória.

Nesse norte, oportuno mencionar clássica lição de HELY LOPES MEIRELLES, comumente presente em nossa jurisprudência: “(...) *mandado de segurança é o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça (CF. art. 5º, LXIX e LXX; Lei 1.533/51, art. 1º)*”. (MEIRELLES, Hely Lopes, Mandado de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Segurança, 29ª ed., pag. 21, Editora Malheiros).

Na mesma espiral, rememora-se o ponderado escólio de Humberto Theodoro Júnior, *in verbis*:

A liquidez e certeza do direito subjetivo do impetrante, como já se observou, decorre da prova documental pré-constituída com que a petição inicial demonstra os fatos determinantes de sua origem. Lembra CARREIRA ALVIM, com propriedade, que, 'no fundo, o conceito de direito líquido e certo se prende a um elevado grau de probabilidade de que, dos fatos alegados (acontecimentos fáticos) pelo impetrante, resultem os efeitos jurídicos moldados pelo direito (subjetivo) invocado, fazendo nascer para seu titular o direito a uma tutela pronta e eficaz em sede jurisdicional, sem a necessidade de dilação probatória'. A avaliação a respeito desse requisito legal do writ é feita, pelo juiz, em duas oportunidades significativas: ao despachar a inicial e ao proferir a sentença (...). (in Lei do Mandado de Segurança comentada: artigo por artigo, 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 64).

Analisando detidamente a minuta recursal da parte apelante, bem como a documentação que forma os autos subjacentes, não se entrevê desacerto na r. decisão alvejada, como algures dito, porque inexistente direito líquido e certo a obter informações orçamentárias sobre projeto ainda não concluído pela autoridade e, tampouco, prova suficiente de que a implantação do termo circunstanciado tenha já se iniciado.

Não se olvida que a qualquer cidadão é garantido o acesso a informações que visem o acompanhamento de projetos e ações dos órgãos públicos, nelas aí incluídas as aquelas relativas ao aspecto orçamentário respectivo, direito expressamente consagrado pela lei 12.527/2011, com supedâneo na Constituição Federal:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;
e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

VIII – (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 14.345, de 2022\)](#)

§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Nada obstante, a própria autoridade coatora cuidou de ressaltar o direito a que alude o §3º acima referenciado de modo que, havendo decisão administrativa final quanto à implantação do termo circunstanciado, cabível que toda a documentação que assim tenha subsidiado seja feita igualmente disponível (fl. 173) e, inclusive, aquela que toca à definição do orçamento estimado.

Nessa toada, essa Corte já cuidou se pronunciar em casos similares ao ora tratado:

MANDADO DE SEGURANÇA. Acesso à Informação. Impetrante que pretende a expedição de certidão com esclarecimentos acerca

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

da situação jurídica da estrada municipal que corta seu imóvel rural. Hipótese em que não se verifica inércia do ente. Parecer da procuradora municipal acostado aos autos do processo administrativo cerca de 15 dias após o protocolo do pedido. Realização de reunião presencial com o engenheiro e representante da Fazenda. Ausente inércia injustificada do ente, não há o direito líquido e certo alegado. Sentença que concedeu a segurança. Reforma. Reexame necessário e recurso providos.

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1000895-14.2023.8.26.0397; Relator (a): Paulo Galizia; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Nuporanga - Vara Única; Data do Julgamento: 13/05/2024; Data de Registro: 13/05/2024)

APELAÇÃO – Mandado de segurança – Pretensão de compelir as autoridades coatoras, Prefeito e Secretário da Educação do Município de Capivari, a disponibilizar suposto parecer jurídico da Procuradoria local – Informação de que o parecer jamais foi elaborado, tendo a consulta aos procuradores sido feita verbalmente – Controvérsia acerca da existência do documento a ser apresentado que impõe a denegação da segurança – Ausente prova pré-constituída de recusa arbitrária -- Impetrante que não se desincumbiu do seu ônus probatório – Sentença mantida – Recurso desprovido.

(TJSP; Apelação Cível 1002497-17.2022.8.26.0125; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Capivari - 1ª Vara; Data do Julgamento: 25/07/2023; Data de Registro: 27/07/2023)

Nesse contexto, de rigor o desprovimento do recurso.

Ausente condenação em honorária recursal à força do que dispõe o

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

art. 25 da lei 12.016/2009.

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, sublinhando-se pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça em ordem a considerar que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).

Nesses termos, por meu voto, **nego provimento ao recurso**, nos termos acima delineados.

Eventual insurgência apresentada em face deste acórdão estará sujeita a julgamento virtual, nos termos da Resolução nº 549/2011 do Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça, ressaltando-se que as partes poderão, no momento da apresentação do recurso, opor-se à forma do julgamento ou manifestar interesse no preparo de memoriais. No silêncio, privilegiando-se o princípio da celeridade processual, prosseguir-se-á com o julgamento virtual, na forma dos §§ 1º a 3º do artigo 1º da referida Resolução.

MARCIO KAMMER DE LIMA
Relator