



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000294259

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2347882-11.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO CLARO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO E RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, PAULO AYROSA, PAULO ALCIDES, IRINEU FAVA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 26 de março de 2025.

JARBAS GOMES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 30.744/2025

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2347882-11.2024.8.26.0000

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requeridos: Presidente da Câmara Municipal de Rio Claro

DIREITO CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO DE RIO CLARO. RESOLUÇÃO Nº 353/2024. CARGO DE “ASSESSOR DE APOIO LEGISLATIVO”. PROVIMENTO EM COMISSÃO. INADMISSIBILIDADE. ATRIBUIÇÕES DESCRITAS QUE NÃO SE DESTINAM AO ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO SUPERIOR. INCIDÊNCIA DO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1.010/STF. RECONHECIDA A INCONSTITUCIONALIDADE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade em face do artigo 26 e da expressão “Assessor de Apoio Legislativo”, prevista no Anexo I, ambos da Resolução nº 353, de 4 de abril de 2024, do Município de Rio Claro, que “dispõe sobre a reorganização e estruturação administrativa do quadro de cargos de provimento efetivo e em comissão da Câmara Municipal de Rio Claro”.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Cinge-se a controvérsia a aferição da constitucionalidade do cargo de provimento em comissão “Assessor de Apoio Legislativo”, tendo como parâmetro os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1.010.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios autonomia e capacidade de auto-organização e gestão, além de competência material e legislativa, nos termos dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, inciso VII, alínea “c”. No entanto, ainda que o Município seja competente para legislar e organizar o funcionalismo local, deverá observar os requisitos estabelecidos no artigo 37, incisos II e V, da



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Federal, reproduzidos em sua essência no artigo 115, incisos II e V, da Constituição Paulista.

4. Os cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, são destinados ao desempenho de atividade eminentemente técnica e profissional. No caso concreto, que algumas das funções estejam voltadas a atividades de assessoramento, não possuem natureza eminentemente política, no sentido de pressupor especial relação de confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado; tampouco está configurado o assessoramento técnico especializado. Incidência do Tema de Repercussão Geral nº 1.010/STF. Vício material caracterizado. Ofensa ao artigo 115, incisos II e V, da Constituição do Estado de São Paulo.

IV. DISPOSITIVO

5. Procedência com modulação e ressalva.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face do artigo 26 e da expressão “Assessor de Apoio Legislativo”, prevista no Anexo I, ambos da Resolução nº 353, de 4 de abril de 2024, do Município de Rio Claro, que *“dispõe sobre a reorganização e estruturação administrativa do quadro de cargos de provimento efetivo e em comissão da Câmara Municipal de Rio Claro”*.

Sustenta o autor, em síntese, contrariedade aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual. Alega que: a) o cargo de “Assessor de Apoio Legislativo”, reproduzido na resolução ora impugnada, já foi objeto de ação



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

direta de inconstitucionalidade referente à Lei Municipal nº 118/2017; b) as atribuições previstas na resolução são técnicas, burocráticas e ordinárias, não evidenciando a relação de confiança exigida para os cargos de assessoramento, chefia e direção; c) as funções são, em sua maioria, genéricas e descritas com acentuada indeterminação; e d) o cargo é incompatível com preceitos constitucionais e com a orientação do Supremo Tribunal Federal consolidada no Tema nº 1.010. Ao final, requer a procedência da ação declarar a inconstitucionalidade do artigo 26, bem com da expressão “Assessor de Apoio Legislativo”, constante do Anexo I, ambos da Resolução nº 353, de 4 de abril de 2024.

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações, ressaltando o alinhamento da norma à tese consolidada no Tema nº 1.010 (fls. 296-305).

A D. Procuradora-Geral do Estado, embora instada, não se manifestou (fl. 294).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça, por sua vez, opinou pelo acolhimento do pedido (fls. 1317-323).

É o breve relato.

I. A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios autonomia e capacidade de auto-organização e gestão, além de competência material e legislativa, nos termos dos



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, inciso VII, alínea “c”.

Segundo o professor José Afonso da Silva (*ibid*, 2004, p. 620): *“A Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os consideram componentes da estrutura federativa. Realmente, assim o diz em dois momentos. No art. 1º declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. No art. 18 estatui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados”.

Entretanto, a autonomia política e administrativa dos Municípios, que lhes confere poder para organizar sua própria estrutura, não pode contrariar as normas

constitucionais. Em outras palavras, ainda que o Município seja competente para legislar e organizar o funcionalismo local, deverá observar os requisitos estabelecidos no artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, reproduzidos em sua essência no artigo 115, incisos II e V, da Constituição Paulista.

Referidas normas, consolidando o princípio da isonomia e os demais que regem a Administração Pública, destacam a primazia do concurso para o provimento de cargos públicos. São exceções à regra os cargos em comissão que, na lição de Hely Lopes Meirelles, *“só admite[m] provimento em caráter provisório. São declarados em lei de livre nomeação (sem concurso público) e exoneração (art. 37, II), destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V)”* (Direito Administrativo Brasileiro, 39^a ed., São Paulo: Malheiros, 2013, p. 478). Segundo José Afonso da Silva, *“justifica-se a exceção, porquanto tais cargos devem ser providos por pessoas de confiança da autoridade a que são imediatamente subordinadas”* (Curso de Direito Constitucional Positivo, 33^a ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 680).

A circunstância de não haver na legislação a definição exata do que sejam atribuições de “direção, chefia e assessoramento” não autoriza que a norma seja interpretada de maneira aleatória. A imprecisão de certos termos, inerente à linguagem, deve ser sanada pela interpretação dos dispositivos legais no contexto do ordenamento jurídico em que estão



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inseridos, alinhados aos princípios e diretrizes ditados pela Lei Fundamental.

A doutrina também nos fornece subsídios para a necessária tarefa hermenêutica. Sobre a natureza das funções, ensina Diógenes Gasparini que *“os cargos de provimento em comissão são próprios para direção, comando ou chefia de certos órgãos, para os quais se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração. Também se destinam ao assessoramento “art. 37, V, da CF” (Direito administrativo, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 328); e Marçal Justen Filho que “(...), a Constituição permite apenas a criação de cargos em comissão com atribuições que apresentem um cunho de confiança diferenciado. O cargo em comissão apenas pode ser adotado para funções de chefia e outras, que pressuponham uma margem de autonomia para investidura e demissão por parte da autoridade superior. E, obviamente, representa uma infração à ordem jurídica a atribuição ao titular do cargo em comissão de atribuições não contempladas legalmente, o que configuraria um desvio de atribuições” (Curso de direito administrativo, 10ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 942).*

A controvérsia sobre os requisitos estabelecidos no artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento, com repercussão geral, do Tema nº 1.010. Na ocasião, a Corte Constitucional fixou

a seguinte tese:

“a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”.

Na ocasião, destacou-se a manifestação da Procuradoria-Geral da República sobre a configuração dos cargos de direção ou chefia, no sentido de que a lei deve conferir-lhes *“atribuições de efetivo estabelecimento de diretrizes, planejamento de ações com amplo espectro de discricionariedade e tomada de decisões políticas. Já o assessoramento requer conhecimentos técnicos, no auxílio especializado à tomada de decisões dos chamados programas normativos finalísticos, em que se abrem grandes campos de avaliação e de opções discricionárias dos agentes públicos”* (RE nº 1.041.210/SP, rel. Min. Dias Toffoli, j. em 27.9.2018).

Assim, para a análise dos dispositivos impugnados na presente demanda, considerar-se-á que: a) em nossa Constituição a regra é o provimento de cargos públicos por meio de concurso, visando resguardar, dentre outros, o princípio

da isonomia; b) os cargos em comissão, de provimento provisório e livre nomeação e exoneração, pressupõem vínculo de confiança com a autoridade nomeante, de forma a que o nomeado se disponha a seguir sua orientação; c) referidos cargos são voltados a funções de direção, chefia e assessoramento, excluídas aquelas técnicas e burocráticas, destinadas aos servidores em cargo efetivo; e d) suas atribuições devem estar descritas, em lei, de forma clara e objetiva.

Pois bem.

II. A Resolução nº 353, de 04 de abril de 2024, do Município de Rio Claro, dispõe *“sobre a reorganização e estruturação administrativa do quadro de cargos de provimento efetivo e em comissão da Câmara Municipal de Rio Claro”*. Eis o teor dos dispositivos que mais interessam à solução do caso concreto:

“Art. 26. Ao Assessor de Apoio Legislativo, cargo de provimento em comissão, compete:

I - Assessorar o Parlamentar no desempenho de suas atribuições e contribuir com o desenvolvimento das atividades legislativas;

II- Auxiliar as atividades do parlamentar nas suas esferas de atuação;

III- Sugerir medidas para melhoria da execução das atividades parlamentares e administrativas;

IV- Representar o parlamentar perante autoridades e demais representantes da sociedade civil em audiências e reuniões;



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

V - Prestar assistência na administração do Gabinete do Vereador e realizar outras atividades correlatas;

VI - Assessoramento das relações públicas e de Cerimonial, prestando assistência nos eventos promovidos pela Câmara Municipal e todos os atos protocolares para as reuniões solenes, especiais, comemorativas, e destinadas as homenagens;

VII - Supervisionar a correspondência oficial do Parlamentar, no que se refere a convites de todos os gêneros, designando seu representante oficial, mediante ofício, quando de sua ausência;

VIII - Apoiar as atividades políticas internas dos Parlamentares;

IX - Prestar apoio às atividades realizadas pelos Assessores Legislativos dos Parlamentares;

X - Zelar pela manutenção do sigilo das informações recebidas, no exercício de suas funções;

XI - Observar as disposições regulamentares internas da Edilidade, executando as ordens emitidas pelos Parlamentares para o melhor funcionamento dos Gabinetes;

XII - Auxiliar na pesquisa e elaboração de projetos de lei, resolução, decreto legislativo, requerimentos, indicações e moções, solicitados pelo Parlamentar;

XIII - Cumprir outras atividades de apoio e assessoramento inerentes ao exercício do mandato parlamentar solicitadas pelos Parlamentares”.

Da análise da norma, verifica-se que, ainda que algumas das funções estejam voltadas a atividades de assessoramento, não possuem natureza eminentemente política, no sentido de pressupor especial relação de confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado; tampouco envolvem “efetivo estabelecimento de diretrizes, planejamento de ações com amplo espectro de discricionariedade e tomada de decisões políticas”; ou requerem



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“conhecimentos técnicos, no auxílio especializado à tomada de decisões dos chamados programas normativos finalísticos, em que se abrem grandes campos de avaliação e de opções discricionárias dos agentes públicos” (RE nº 1.041.210/SP, rel. Min. Dias Toffoli, j. em 27.9.2018).

Na realidade, referidas atribuições têm natureza técnica e executiva, sem conferir entre os servidores e a autoridade nomeante qualquer relação de fidúcia para a construção, transmissão, gestão e controle de diretrizes políticas, tampouco assessoramento técnico especializado. Nesse aspecto, são definitivas as ponderações da Il. Des. Luciana Bresciani em caso semelhante:

“Em relação ao assessoramento, não se verifica propriamente a discricionariedade para tomada de decisões ou estabelecimento de diretrizes em nome próprio, mas a atuação tampouco se equipara ao apoio exclusivamente burocrático. Nesta modalidade, a subordinação direta à autoridade no exercício das funções não desqualifica a hipótese constitucional, mas é parte integrante da definição. A relação de confiança está presente no auxílio direto e especializado aos agentes políticos na tomada de decisões inerentes ao exercício da atividade-fim, demandando igualmente o alinhamento político à autoridade nomeante e confiança inclusive de caráter pessoal” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2276345-23.2022.8.26.0000, j. em 14.6.2023).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, a criação dos referidos cargos em comissão, tais como dispostos na resolução impugnada, de fato, contrasta com normas de grau mais elevado, cujo conteúdo se encontra escorado em corolários da Lei Fundamental, em especial os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, além de suplantar, de forma viciada, a exigência de prévia aprovação em concurso para o provimento de cargos e empregos públicos, estampada no artigo 115, incisos II e V, da Constituição Estadual.

Ressalva-se, no entanto, a irrepetibilidade de valores eventualmente auferidos, por se tratar de verba de caráter alimentar, presumivelmente recebida de boa-fé.

III. Por derradeiro, a hipótese em questão comporta a modulação dos efeitos em relação à declaração de inconstitucionalidade das expressões e dispositivos em questão, em observância à segurança jurídica, nos termos previstos no artigo 27, da Lei 9.868/1999, e em sintonia à reiterada orientação deste C. Órgão Especial em casos análogos, consignando-se, a esse respeito, a fixação do prazo de 120 dias, a contar da data do presente julgamento. Este prazo é suficiente para que a Município de Rio Claro se reorganize, adotando as providências para adequar-se ao termos aqui especificados, em especial a necessidade de provimento efetivo dos referidos cargos; observada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como se vê, mais não é preciso dizer.

IV. Isto posto, nos termos acima especificados, julga-se procedente a ação, com modulação e ressalva.

José Jarbas de Aguiar Gomes
Relator