



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

**Registro: 2025.0000303078**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2271718-05.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PEDRANÓPOLIS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRANÓPOLIS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

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

São Paulo, 26 de março de 2025.

**DAMIÃO COGAN**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2271718-05.2024.8.26.0000

AUTOR: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PEDRANÓPOLIS E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRANÓPOLIS  
SÃO PAULO

**VOTO Nº 52270-1**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face das disposições do art. 9º e das respectivas atribuições dos cargos constantes no Anexo I, da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, na sua redação original e na redação dada pelas Leis Complementares nº 151/2022, 152/2022 e 154/2022, e do § 1º, art. 11 da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, todas as leis do Município de Pedranópolis.**

**Arguição de inconstitucionalidade de norma criadora de cargos em comissão que não refletem atividades de assessoramento, chefia e direção, senão funções técnicas, burocráticas, sem demonstrar a necessária relação de fidúcia entre nomeante e nomeado. Violação dos arts. 111, 115, incisos II e V, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Incidência do Tema 1010 de Repercussão Geral.**

**Norma que desobriga os lotados em cargos em comissão do registro do ponto digital não atende os preceitos constitucionais, o interesse público da municipalidade nem beneficia a população local.**

**Afronta aos arts. 111 e 144, ambos da  
Constituição do Estado de São Paulo.  
Precedentes deste C. Órgão Especial.  
Ação julgada procedente, com modulação de  
efeitos e ressalva.**

O Procurador-Geral de Justiça propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade em face:

a) das expressões “Assessor Gestor administrativo do Gabinete”, “Assessor Técnico Legislativo do Poder Executivo”, “Chefe - II do Setor de Serviços Financeiros”, “Chefe - I Gestor do Setor de Recursos Humanos e Folha de Pagamento”, “Coordenador do Setor de Convênio com DETRAN”, “Chefe do Setor de Administração”, “Chefe - I Gestor Responsável pelo Departamento de Compras”, “Coordenador do Setor de Administração”, “Coordenador dos programas de Assistência Social”, “Encarregado Administrativo da Creche, CCI e Outros Serviços Sociais do Distrito de Santa Izabel do Marinho”, “Encarregado Administrativo do Centro Multiuso Creche, CCI e outros serviços sociais do Povoado de Dulcelina”, “Chefe – II Setor de Transporte e Mobilidade”, “Chefe - II do Setor Manutenção de Estradas e rodagens da diretoria de obras de serviço público”, “Chefe - I do Setor de Limpeza Pública Urbana e Manutenção dos Prédios Públicos”, “Encarregado de Limpeza Pública Distrito de Santa Izabel”, “Encarregado do Sistema de Recebimento e Distribuição de medicamentos das Farmácias das Unidades Básicas de Saúde”, “Chefe - II do Setor de Farmácia”, “Chefe - II do Setor de Fisioterapia”, “Chefe - I Gestor do Setor de Enfermagem”, “Encarregada do Setor de limpeza das Unidades Básicas de Saúde” e “Chefe da Divisão Financeira” do art. 9º e das respectivas atribuições dos cargos constantes no Anexo I, da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022 do Município de Pedranópolis;

b) das expressões: “Chefe - I, Gestor do Desenvolvimento Social”, “Chefe - II, coordenadora da proteção social básica” e “Coordenador de proteção social especial” do art. 9º e das respectivas atribuições dos cargos constantes no Anexo I, da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, na sua redação original e na redação dada pela Lei Complementar e nº 151, de 17 de agosto de 2022 e pela Lei Complementar nº 152, de 19 de outubro de 2022;

c) da expressão “Chefe - I do setor de Esportes, Cultura e Turismo” do art. 9º e das respectivas atribuições dos cargos constantes no Anexo I, da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, na sua redação original e na redação dada pela Lei Complementar nº 154, de 19 de outubro de 2022;

d) do § 1º, art. 11 da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, todas as leis do Município de Pedranópolis, pretendendo, ao final, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Sustenta a inconstitucionalidade da criação de funções de confiança que não retratam atribuições de assessoramento, chefia e direção, senão funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais a serem exercidas por servidor público investido em cargo de provimento efetivo.

Afirma a inconstitucionalidade de normas criadoras de cargos de provimento em comissão, cujas atribuições são profissionais, técnicas e executórias, que não exigem especial vínculo de confiança para com a autoridade nomeante, em razão da incidência do Tema nº 1.010 de Repercussão Geral.

Argumenta que os preceitos normativos que exoneram a observância de jornada de trabalho diária e o seu controle aos ocupantes

de cargos em comissão e de funções em confiança não se coadunam com os princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade, finalidade e interesse público.

Pontua que há violação aos arts. 111, 115, II e V, e 144 da Constituição Estadual.

Não houve pedido liminar.

Por fls. 246/257, o Presidente da Câmara Municipal de Pedranópolis informou que o Projeto de Lei Complementar, que resultou na Lei Complementar nº 152, de 19 de outubro de 2022, foi protocolado na Câmara Municipal em 4 de outubro de 2022. Após análise, recebeu pareceres favoráveis das Comissões de Justiça e de Finanças, e foi aprovado pelo Plenário. O autógrafo foi elaborado e posteriormente sancionado pelo Prefeito.

O Prefeito Municipal de Pedranópolis, por fls. 376/385, pugna pela improcedência da presente ação. Defende que o Município goza de autonomia plena para sua organização funcional e que os procedimentos e Leis editados pela Prefeitura Municipal de Pedranópolis estão em total respeito ao preceituado na Constituição Federal, sendo que houve apenas a reestruturação e criação de um critério e parâmetro fixo para organização de seu pessoal.

Não houve manifestação da D. Procuradoria Geral do Estado, tendo decorrido o prazo *in albis* (fls. 388).

Por fls. 393/401, a D. Procuradoria Geral da Justiça manifestou-se pela procedência dos pedidos para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 149/2022, na sua redação original e na conferida pelas Leis Complementares nº 151/2022 e 152/2022,

do Município de Pedranópolis, conforme ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR N. 149/2022, NA SUA REDAÇÃO CONFERIDA PELAS LEIS COMPLEMENTARES N. 151/2022 E 152/2022, DO MUNICÍPIO DE PEDRANÓPOLIS. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES PROFISSIONAIS, TÉCNICAS E ORDINÁRIAS EM DESACORDO COM OS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS. EXIGÊNCIA DE POSTO DE PROVIMENTO EFETIVO. TEMA N. 1.010 DE REPERCUSSÃO GERAL. JORNADA DE TRABALHO. CONTROLE. DISPENSA. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 111, 115, II E V, 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA.

1. É inconstitucional a criação de funções de confiança que não retratam atribuições de assessoramento, chefia e direção, senão funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais a serem exercidas por servidor público investido em cargo de provimento efetivo.

2. Inconstitucionalidade de normas criadoras de cargos de provimento em comissão, cujas atribuições são profissionais, técnicas e executórias, que não exigem especial vínculo de confiança para com a autoridade nomeante. Incidência do Tema nº 1.010 de repercussão geral.

3. Os preceitos normativos que exoneram a observância de jornada de trabalho diária e o seu controle aos ocupantes de cargos em comissão e de funções em confiança não se coadunam com os princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade, finalidade e interesse público.

4. Violação dos arts. 111, 115, II e V, e 144 da Constituição Estadual.

5. Procedência do pedido.

É o relatório.

A Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, do Município de Pedranópolis (fls. 209/228), na parte ora impugnada dispõe que:

Art. 9º. Ficam criados os seguintes cargos em comissão, com número de vagas limitado a 01(uma) vaga por cargo, de livre nomeação e exoneração, a seguir relacionados

(...)

01 Assessor Gestor administrativo do Gabinete  
01 Assessor Técnico Legislativo do Poder Executivo  
01 Chefe - II do Setor de Serviços Financeiros  
01 Chefe - I Gestor do Setor de Recursos Humanos e Folha de Pagamento  
01 Coordenador do Setor de Convênio com DETRAN  
01 Chefe do Setor de Administração  
01 Chefe - I Gestor Responsável pelo Departamento de Compras  
01 Coordenador do Setor de Administração  
01 Chefe - II do Setor de Proteção Social Especial  
01 Chefe - I Gestor do Setor do Desenvolvimento Social da Família e Direitos Fundamentais e Gestor do Desenvolvimento Social (Redação dada pela Lei Complementar nº 152/2022)  
01 Coordenador dos programas de Assistência Social  
01 Chefe - II do Setor de Esportes, Cultura e Turismo e Chefe - I do setor de Esportes, Cultura e Turismo (Redação dada pela Lei Complementar nº 154/2022)  
01 Encarregado Administrativo da Creche, CCI e Outros Serviços Sociais do DISTRITO DE SANTA IZABEL DO MARINHEIRO  
01 Encarregado Administrativo do Centro Multiuso Creche, CCI e outros serviços sociais do POVOADO DE DULCELINA  
01 Chefe - II Setor de Transporte e Mobilidade  
01 Chefe - II do Setor Manutenção de Estradas e rodagens da diretoria de obras de serviço público  
01 Chefe - I do Setor de Limpeza Pública Urbana e Manutenção dos Prédios Públicos  
01 Encarregado de Limpeza Pública Distrito de Santa Izabel  
01 Encarregado do Sistema de Recebimento e Distribuição de medicamentos das Farmácias das Unidades Básicas de Saúde  
01 Chefe - II do Setor de Farmácia  
01 Chefe - II do Setor de Fisioterapia  
01 Chefe - I Gestor do Setor de Enfermagem  
01 Encarregada do Setor de Limpeza das Unidades Básicas de Saúde  
01 Encarregado do Setor de Limpeza das Creches Municipais

(...)

Art. 11.

(...)

§ 1º Os lotados em cargos em comissão, estão desobrigados ao ponto digital, por estarem em função contínua de direção, chefia e assessoramento, a qualquer hora do dia ou da noite.

Art. 12. As atribuições dos cargos de provimento em comissão estão definidas no Anexo I, e a carga horária e padrão de vencimento no Anexo II, a tabela de padrão no Anexo III, desta Lei Complementar.

A Lei Complementar nº 152, de 19 de outubro de 2022, do Município de Pedranópolis (fls. 119/123), ora impugnada, que “dispõe sobre os cargos comissionados de direção, chefia e assessoramento da administração, alterando atribuições e nomenclaturas”, prevê:

Art. 1º. Altera e ratifica o Anexo I e II, da Lei Complementar 149 de 08 de junho de 2022.

Art. 2º. Ficam revogadas as atribuições e nomenclaturas e requisitos para preenchimento dos cargos abaixo relacionados:

Diretor do Desenvolvimento Social, Esportes, Cultura, Turismo e Emprego.

Chefe - II do setor de proteção social especial.

Chefe- I, Gestor Do Desenvolvimento Social, da Família e Direitos Fundamentais.

Coordenador dos programas de Assistência Social.

Art. 3º Altera o art. 9º da Lei Complementar 149, de 08 de junho de 2022, Ratificando a nomenclatura dos cargos, que passarão a ter a seguinte nomenclatura:

I - Diretor de assistência social, cultura, esporte e lazer e turismo.

II – Chefe – I, Gestor do desenvolvimento social.

III – Chefe – II, Coordenadora da proteção social básica.

IV - Coordenador de proteção social especial.

(...)

A Lei Complementar nº 154, de 19 de outubro de 2022, do Município de Pedranópolis (fls. 139), ora impugnada, que “dispõe sobre os cargos comissionados de direção, chefia e assessoramento da



administração, alterando o cargo de Chefe II, para Chefe - I, e o padrão de vencimento do cargo”, prevê:

Art. 1º. Altera e ratifica o Art. 9º da Lei Complementar 149 de 08 de junho de 2022.

Parágrafo único. O chefe - II do setor de Esportes, Cultura e Turismo, fica ratificado para chefe - I do setor de Esportes, Cultura e Turismo, passando a escala de vencimentos padrão "Q".

Como se vê, a Lei Complementar nº 149/2022, na sua redação original e na conferida pelas Leis Complementares nº 151/2022 e 152/2022, do Município de Pedranópolis, cria cargos de provimento em comissão com atribuições genéricas, técnicas e burocráticas, que não evidenciam relação de especial confiança, em afronta aos arts. 111 e 115, incisos II e V, da Constituição Estadual.

**Artigo 111** - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (NR)

**Artigo 115** - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

(...)

**II** - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;

(...)

**V** - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (NR)

Com efeito, o ordenamento jurídico pátrio impõe como princípio corolário o da obrigatoriedade de concurso público para o provimento de cargos públicos, tendo como ressalva a possibilidade da ocupação dos quadros da Administração Pública por funcionários que não passaram pela aprovação em concurso público.

Isso em razão da natureza especial que determinados cargos exigem, tal seja a confiança que o funcionário público nomeante deposita no nomeado, tendo este dever de lealdade para com aquele, assim como deve seguir as diretrizes políticas estabelecidas por seu superior.

Cumpre ressaltar que o art. 144<sup>1</sup> da Constituição Paulista concede aos Municípios autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, a eles competindo auto-organizar-se por lei orgânica, obedecendo o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

O art. 115, incisos I e II da Constituição Estadual dispõe:

**Artigo 115** - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissões, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;

Dessa forma, ainda que os Municípios tenham autonomia outorgada pela Constituição Federal para se auto-organizarem administrativamente, assim como organizar e manter seu funcionalismo,

<sup>1</sup> **Artigo 144.** Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

criar e prover cargos e funções e fixar as respectivas regras, não podem ultrapassar as limitações constitucionais já citadas relativas à igualdade de acesso aos cargos públicos e obrigatoriedade de aprovação em concurso público para ocupação dos cargos públicos.

Com efeito, não se pode admitir a criação indiscriminada de cargos em comissão ou funções de confiança, que são reservadas a casos específicos em que se exige não somente o dever de lealdade, comum a qualquer servidor público, mas também uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos:

De início já se nota uma distorção gritante. Prevalecendo interesses políticos menores, o legislador cria cargos em comissão e funções de confiança a todo instante sem que guarde qualquer sintonia com o número de cargos de provimento efetivo. Estes são destinados a provimento por profissionais, na forma querida por Weber. Isto é, destinam a provimento mediante concurso público em que se afira a qualificação profissional daquele que pretende ser nele provido. ***A lei que cria cargos comissionados deve guardar absoluta sintonia com a Constituição da República, de vez que o fato de havê-lo criado não o transforma naquilo que não é, ou seja, não é o rótulo que dá essência às coisas, mas a pertinência lógica com as distinções efetuadas pela Lei Maior. O verdadeiro divisor de águas é o caráter provisório e a confiança pessoal inerente ao ocupante de cargo isolado.***

*A lei não pode criar, indiscriminadamente, cargos em comissão ou funções de confiança. Deve haver compatibilidade lógica entre a finalidade do cargo e sua criação. Tratando-se de mera atividade burocrática, não há como criar o cargo. Destina-se ao auxílio imediato ao chefe do Executivo, constituindo-se de pessoas de sua confiança. No entanto, não é só o vínculo de fidúcia que ampara a instituição. Imprescindível que tenha conexão lógica com o objetivo da comissão. Como diz Marcio Cammarosano, não é qualquer plexo unitário que reclama tal tipo de provimento, “mas apenas aqueles que, dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas*

***pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior***" (CAMMAROSANO, Márcio. Provimento de cargos públicos no direito brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 95). (...)

Na lição de Márcio Cammarosano: "admite-se que a lei declare de livre provimento e exoneração cargos de diretoria, de chefia, de assessoria superior, mas não há razão lógica que justifique serem declarados de livre provimento e exoneração cargos como os de auxiliar administrativo, fiscal de obras, enfermeiro médico, desenhista, engenheiro, procurador, e outros mais, de cujos ***titulares nada mais se pode exigir senão o escorreito exercício de suas atribuições, em caráter estritamente profissional, técnico, livre de quaisquer preocupações ou considerações de outra natureza que a regra seja de cargos de livre provimento e exoneração***. Ao contrário, o adequado é que sejam criados cargos efetivos e providos mediante concurso público.

A crítica que se faz a essa forma de provimento reside no fato de os referidos cargos destinarem-se a preenchimento através de indicação política. Independentemente de qualquer qualificação são preferidos os que não têm a competência para preenchê-los. Claro que não se está pensando na boa prestação dos serviços nem no interesse público. Ao contrário, o que prevalece é o apadrinhamento nocivo, o coronelismo desmedido e superado e o protecionismo nos apaniguados.

Dir-se-á que o critério a ser seguido na proporção entre tais cargos e os de provimento efetivo se submete a juízo político. Ledo engano. O juízo é jurídico e decorre do todo da Constituição. Já se disse que a Constituição não pode ser interpretada pela análise de apenas um de seus dispositivos. Ela é um todo orgânico, de normas entrelaçadas, coerentes e compatíveis. Não pode conter antinomias. Aliás, têm-nas, mas de fácil solução pela harmonização das normas conflitantes. (*Servidores Públicos Civis*. **Régis Fernandes de Oliveira**. In Tratado de Direito Administrativo. Coordenadores Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento, Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Saraiva, 2013. p.15-16).

Acrescente-se ainda as teses fixadas pelo C. Supremo Tribunal Federal, para a criação de cargos em comissão na repercussão geral no RE 1041210, **Tema 1010**, de 28 de setembro de 2018:

"Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação

da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. *A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.* 2. Consoante a jurisprudência da Corte, **a criação de cargos em comissão pressupõe:** a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, *ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema.* Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4.

**Fixada 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.** (STF, RE 1041210 RG, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

*Ivan Barbosa Rigolin*, em seu artigo “Servidores Públicos. O art. 37 da Constituição”<sup>2</sup>, ao discorrer sobre o inciso V, do art. 37, da Constituição Federal afirma:

O inciso, por fim, decreta que as únicas atribuições admissíveis para cargos em comissão são as referentes a chefia, direção e assessoramento, proscrevendo e

<sup>2</sup> in Tratado de Direito Municipal, São Paulo: *Quartier Latin*, volume 1, p. 505-506.

proibindo outras.

Não é preciso que o cargo seja de diretor, ou de chefe, ou de assessor, para poder ser em comissão, bastando que contenha alguma daquelas atribuições. Não vale aqui apenas o “nomen juris”, a denominação do cargo; antes importa o que seu ocupante realiza, que seja função de chefiar pessoas ou serviços, ou dirigi-los, ou ainda assessorar autoridades – nesse último caso, exigindo-se um assessoramento que faça jus ao nome, vale dizer, personalizado, diferenciado com relação a mero auxílio ao expediente, de algum modo qualificado e distinto, que leve a marca ou a fatura pessoal do assessor.

Com frequência os Tribunais de contas impugnam a criação de cargos apenas denominados de acordo com a Constituição, mas que nada contêm em verdade de assessoramento diferenciado, nem de verdadeira chefia – como nos chefes de si mesmos, que não têm chefiados -, nem de direção real de coisa alguma ou de quem quer que seja. Se no caso de redenominar as “funções de confiança” atribuídas a empregados celetistas para outro título resolve o problema, o mesmo não se dá quanto a cargos em comissão. Fora do requisito material da Carta, apenas o nome do cargo em comissão não resolve o problema se as suas atribuições não se enquadrarem nalguma das três constitucionalmente exigidas.

O certo é que os cargos de provimento em comissão criados pela Lei Complementar nº 149/2022 (na sua redação original e na conferida pelas Leis Complementares nº 151/2022 e 152/2022, do Município de Pedranópolis), não demonstram a necessidade de relação de fidúcia entre nomeante e nomeado, elencando funções estritamente técnicas, operacionais e burocráticas, a demandar seu exercício por servidores de carreira.

Vejamos, pois, as atribuições conferidas aos cargos em comissão constantes no Anexo I (fls. 215/224), da referida Lei do Município de Pedranópolis:

**Assessor Técnico de Direito Legislativo:** tem como função, coordenar a articulação política, visando o funcionamento eficiente e a integração do poder executivo ao público em geral. A ela compete: coordenar as medidas que visem ao cumprimento de prazos e pronunciamento, parecer e informação do Poder Executivo; assessorar o

Prefeito na redação de projetos, decretos e outros instrumentos normativos; observar tecnicamente a constitucionalidade dos atos e projetos de lei municipal; decretos, portarias e outros; Coordenar o processo de análise de projetos aprovados pela Câmara Municipal para fins de sanção ou veto, redigindo o ato correspondente; orientar e superintender os serviços do cerimonial, bem como os das assessorias de apoio do Prefeito; preparar atos normativos, relacionados com os seus serviços; compete à Assessoria Técnica legislativa, dentre outras, as seguintes atribuições: Estudar e pesquisar as fontes externas para definição e atualização da legislação municipal, em consonância com as alterações na legislação federal e estadual; assessorar o Prefeito Municipal no cumprimento das decisões administrativas referentes aos requerimentos protocolizados no protocolo geral da Prefeitura Municipal; Assessorar o Prefeito Municipal quanto às questões legislativas, emitindo pareceres técnicos, bem como, nas relações parlamentares; Assessorar o Prefeito Municipal no cumprimento das decisões legislativas; Assessorar os trabalhos no âmbito legislativo, examinando ou revendo a redação de minutas de Leis Ordinárias e Complementares, emitindo parecer; Promover o entrosamento dos órgãos técnicos da administração para fins de execução de planos e programas de trabalho; Assessorar tecnicamente os departamentos; Elaborar relatórios, projetos e planos de trabalho que lhe forem encaminhados pelo Prefeito Municipal; Assessorar o Prefeito para contatos com os demais poderes e autoridades municipais, estaduais e federais; executar outros serviços técnicos que forem determinados pelo Prefeito; desempenhar missões específicas, expressamente atribuídas pelo Prefeito por meio de atos escritos ou ordens verbais; assessorar o Prefeito nas relações institucionais com a Câmara Municipal; estabelecer relações com os Conselhos Municipais, os movimentos populares e comunitários; planejar, coordenar e executar a política de interação com a sociedade civil; coordenar, em articulação com os demais órgãos e entidades da Administração Pública, o desenvolvimento de projetos destinados à captação e negociação de recursos, e apoiar o monitoramento da aplicação. E manifestar-se por



assuntos gerais, por determinação do chefe do poder executivo. Subsidiar o Chefe do Executivo Municipal na integração dos munícipes na vida política-administrativa do Município, para melhor conhecer os anseios e necessidades da comunidade, direcionando de maneira precisa a sua ação. Promover o desenvolvimento das relações entre o Executivo e outros órgãos governamentais, administração empresarial e público em geral. Promover a identificação entre a opinião pública e os objetivos do governo. Coordenar atividades de relacionamento político-administrativo da Prefeitura com os munícipes, entidades e associações de classe ou comunitária. Formular política de cooperação e integração na área de segurança no âmbito do município. Fomentar a ação conjunta de setores ligados aos assuntos de segurança, entre os quais o Poder Judiciário, Ministério Público, Polícias Civil e Militar, bem como às entidades governamentais e não governamentais no combate a insegurança. Coordenar a implementação do planejamento estratégico municipal. Promover a integração e articulação dos órgãos municipais visando à eficiência dos programas e projetos. Desenvolver e implementar instrumentos de acompanhamento e avaliação de resultados das ações do Governo Municipal. Promover a relação institucional entre o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário a fim de dinamizar as relações entre as esferas dos Poderes Federal, Estadual e Municipal; Promover políticas de participação cidadã no município, de acordo com as necessidades básicas da municipalidade em consonância com as diretrizes de governo, assegurando ao cidadão o direito de intervir na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas; propor e acompanhar a implementação de mecanismo de democratização da gestão nos diferentes órgãos da administração pública. Incentivar, propor, acompanhar e articular a implementação de diferentes canais de interlocução do governo com a sociedade civil em torno dos projetos de interesse da cidade. Fomentar nos diversos órgãos municipais a prática da gestão democrática; e coordenar outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos (fls. 215).



**Chefe – II do Setor de Administração:** Planejar, executar, controlar, avaliar o desempenho e realizar estudos relativos às diversas áreas ligadas à gestão da Prefeitura, como orçamento, finanças, compras e comunicação (fls. 216).

**Chefe - I Gestor do Departamento de Compras:** Planeja, Coordena, Supervisiona as atividades da equipe gestora do departamento de compras, cadastro de fornecedores, processos de compras, tombamento e registro de bens patrimoniais, auxilia a comissão especial de licitações na realização dos processos licitatórios. E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 216).

**Chefe - II, do setor de Esportes, Recreação, Cultura e Turismo:** Promove a execução das propostas políticas e administrativas do plano de ação da Prefeitura, em consonância com a política de governo municipal, que visem ao atendimento das necessidades do município na prestação de serviços públicos à comunidade, além de coordenar e implementar políticas que visem o desenvolvimento das mais variadas modalidades esportivas do município; organizar as ligas e entidades esportivas, convênios e parcerias para garantir o andamento da Secretaria, elaborar a coordenação e implementação de estratégias que visem o desenvolvimento da prioridade às categorias esportivas praticadas no município. E outras tarefas determinadas pelo superior. Pasta vinculada a diretoria social (fls. 218, alterado pela Lei Complementar 154/2022 – fls. 139).

**Chefe - II do setor de Serviços Financeiros:** Chefia, Planeja, e supervisiona as atividades da unidade, orientando, controlando e avaliando os resultados das áreas financeira e contábil, para assegurar o seu desenvolvimento normal. E executa outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 218).

**Chefe - I Gestor do setor de Recursos Humanos, e Folha de Pagamento:** Planejar elaborar, coordenar a equipe de recursos humanos, cobrar metas de aperfeiçoamento de sistema e atendimento. É gestor responsável por pagamentos, recebimento e o processamento da documentação referente à concessão de benefícios e encargos sociais concernentes a servidores municipais; realizar as ações para o processamento dos pagamentos de direitos salariais dos servidores municipais e de seus dependentes; fiscaliza o cumprimento do ponto biométrico, horários, horas extras e diárias, emitir guias destinadas ao recolhimento dos encargos, emitir certidões, declarações e outras obrigações sociais; E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 218).

**Assessor Administrativo do Gabinete:** Assessorar os trabalhos no âmbito executivo, Orientar o Prefeito Municipal no cumprimento das decisões administrativas referentes aos requerimentos e ofícios protocolizados nas Divisões do Departamento de Administração; Assessorar o Prefeito Municipal na conduta administrativa; Assessorar o Departamento de Administração; Assessorar nas respostas de requerimentos e indicações da Câmara Municipal, mantendo o Prefeito Municipal devidamente informado a respeito; Executar os trabalhos de assessoria, administrativa; Executar outros serviços que forem determinados pelo Prefeito (fls. 218).

**Gestor do Desenvolvimento Social da Família e Direitos Fundamentais:** Planeja, coordena e supervisiona todas as atividades de formulação do Plano de Ação do Governo Municipal e os programas gerais e setoriais inerentes à Secretaria; Coordena, Planeja, Executa e Defini o desenvolvimento políticas sociais destinadas aos que vivem à margem dos meios de produção e dos benefícios da sociedade, e destinadas à melhoria da qualidade de vida do cidadão, bem como articular as políticas sociais básicas; Promove a integração com órgãos e entidades da administração pública e iniciativa privada, objetivando o cumprimento de atividades

setoriais; Promove a articulação de ações para o desenvolvimento social e comunitário das famílias integrantes dos diversos programas, projetos e atividades da Secretaria, subsidiando a definição de prioridades de prestação de serviços de assistência social e de concessão de benefícios; Assegura o atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social, especialmente aqueles que fazem da rua o lugar principal ou secundário de vivência, visando permitir o acesso aos seus direitos fundamentais, na forma prevista em legislação federal. Fórmula o plano de ação do governo municipal de cultura, esportes e turismo, E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 219).

**Chefe - I, Gestor de enfermagem das unidades básicas de saúde:** Responsável pela gestão dos serviços de enfermagem, monitorando o processo de trabalho para o cumprimento de normas técnicas, administrativas e legais. Supervisão de equipes, realizando a distribuição e controle de tarefas, assim como a elaboração da escala mensal e diária dos funcionários. Acompanhamento das ações de enfermagem na padronização de normas e procedimentos internos e elaboração de manuais e protocolos, visando garantir a qualidade da assistência aos pacientes e familiares. Distribui e orienta as atividades para a equipe, avalia os cuidados prestados aos pacientes, coordena o atendimento em situações de emergência. Presta assistência e auxilia a equipe de enfermagem nos cuidados especiais. Orienta e avalia a equipe na utilização de equipamentos, materiais permanentes, roupas, solicitando manutenção e reposição quando necessário. Tem o papel de oferecer assistência aos demais profissionais, além de orientar e auxiliar em procedimentos, organizar recursos financeiros, solicitar remédios e materiais, bem como verificar prontuários de cada paciente. Atividades administrativas: a gestão de equipes envolve trabalho administrativo (fls. 219).

**Chefe - II, do setor de proteção social Especial:** Chefiar,

planejar, coordena e supervisiona todas as atividades voltadas a melhor idade do município, bem como programas de amparo ao menor e ao deficiente, acompanha os munícipes da melhor idade, menores, e deficientes em campeonatos no município e fora dele. E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 219).

**Coordenador do Sistema de recebimento e distribuição de medicamentos das farmácias das unidades básicas de saúde:** Coordena, planeja, o recebimento de medicamentos, bem como suas distribuições, cadastrando estoque, registrando receitas, conferindo estoque, datas de vencimento, quantidade, estocagem correta e adequada, através de relatórios mensais. E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 220).

**Chefe - II, do setor Manutenção de estradas e rodagens da diretoria de obras de serviço público:** Planeja, chefia e supervisiona todas as atividades de políticas de apoio, incentivo e desenvolvimento às atividades agropecuárias; de proteção e preservação ambiental; planeja e executa sistema de cadastramento da produção e produtividade; presta informações técnicas ao produtor e trabalhador rural, executa atividades de apoio ao pequeno produtor rural, supervisionar e coordenar a manutenção das estradas rurais do município. E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 220).

**Chefe - I, do setor de limpeza pública urbana e Manutenção dos prédios públicos:** Planeja, coordena e supervisiona todas as atividades de todas as obras públicas municipais, assim como a conservação dos prédios públicos e a construção destes quando a execução da obra for de responsabilidade da Administração; fiscaliza e conserva a manutenção da frota municipal, constrói, conserva e mantém as estradas e caminhos do sistema viário, do setor urbano. E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 220).

**Encarregado de limpeza pública do Distrito de Santa Izabel e Prainha:** Planeja, coordena e supervisiona todas as atividades de das vias públicas, assim como a conservação dos prédios públicos, praças, prainha e todos os prédios de responsabilidade da Administração; fiscalizar o ponto biométrico e executar outras atividades determinadas pelo seu superior (fls. 220).

**Chefe - II, do setor de transporte e mobilidade:** Planeja, coordena e supervisiona todas as atividades de transporte, inerentes ao transporte urbano e escolar, elaborar rotas, elaborar escalas de motoristas, elaborar planilha de manutenção da frota, controle de abastecimento, elaborar plano de controle de horas extras dos motoristas, bem como toda a documentação dos veículos de transporte e dos servidores motoristas, cumprir as exigências legais, promover o informe e cobrança de multas inerentes aos veículos utilizados no transporte, assegurando o desenvolvimento normal das atividades. E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 221).

**Encarregado do setor de limpeza das creches municipais:** Lidera e orienta equipe de trabalho na realização das atividades de conservação e limpeza das creches municipais, e acompanha o *check list* das rotinas. Controla a distribuição de materiais e tarefas e escalas de colaboradores (fls. 221).

**Encarregado do setor de limpeza das unidades básicas de saúde:** Lidera e orienta equipe de trabalho na realização das atividades de conservação e limpeza das unidades básicas de saúde - UBS municipais, e acompanha o *check list* das rotinas. Controla a distribuição de materiais e tarefas e escalas de colaboradores (fls. 221).

**Coordenador do setor de Administração:** prestar

atendimento e esclarecimentos ao público interno e externo pessoalmente, por meio de ofícios e processos ou por meio das ferramentas de comunicação que forem disponibilizadas; efetuar e auxiliar no preenchimento de processos, guias, requisições e outros impressos; otimizar as comunicações internas e externas, mediante a utilização dos meios postos à sua disposição, tais como telefone, fax, correio eletrônico, entre outros; promover recebimentos e arrecadação de valores e numerários, dentre outros; monitorar e desenvolver áreas de protocolo, serviço de malote e postagem; instruir requerimentos e processos, realizar estudos e levantamentos de dados, observando prazos, normas e procedimentos legais; organizar, classificar, registrar, selecionar, catalogar, arquivar e desarquivar documentos, relatórios, periódicos e publicações, operar computadores, utilizando adequadamente os programas e sistemas informacionais postos à sua disposição, contribuindo para os processos de automação, alimentação de dados e agilização das rotinas de trabalho relativos à sua área de atuação; operar máquina de reprografia, fax, calculadoras, encadernadoras e outras máquinas de acordo com as necessidades de trabalho; redigir textos, ofícios, relatórios e correspondências, com observância das regras gramaticais e das normas de comunicação social; realizar procedimentos de controle de estoque inclusive verificando o manuseio de materiais, os prazos de validade, as condições de armazenamento e efetivando o registro e o controle patrimonial dos bens públicos; auxiliar nos processos de leilão e pregão e demais modalidades licitatórias de bens e serviços; colaborar em levantamentos, estudos e pesquisas para formulação de planos, programas, projetos e ações públicas; zelar pela guarda e conservação dos materiais e equipamentos de trabalho; zelar pelo cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho e utilizar adequadamente equipamentos de proteção individual e coletiva; ter iniciativa e contribuir para o bom funcionamento da unidade em que está desempenhando suas tarefas; propor à gerência imediata providências para a consecução plena de suas atividades, inclusive indicando a necessidade de aquisição, substituição,

reposição, manutenção e reparo de materiais e equipamentos; manter-se atualizado sobre as normas municipais e sobre a estrutura organizacional; participar de cursos de qualificação e requalificação profissional e repassar aos seus pares informações e conhecimentos técnicos; manter conduta profissional compatível com os princípios reguladores da Administração Pública, especialmente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da razoabilidade e da eficiência, preservando o sigilo das informações; tratar o público com zelo e urbanidade; realizar outras atribuições pertinentes ao cargo e conforme orientação da chefia imediata; participar da escala de revezamento e plantões sempre que houver necessidade (fls. 221/222).

**Encarregado Administrativo da Creche, CCI, e outros serviços sociais do Distrito de Santa Izabel do Marinho:** Planeja, coordena e supervisiona todas as atividades voltadas a administração do centro multiuso, CCI, Creche, e outros, elaborar planos de funcionamento, manter os registros administrativo, coordenar as equipes de trabalho, controlar ponto biométrico, frequência de servidores, escalonar a limpeza. E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 223).

**Chefe - II, do setor de farmácia:** Garante a organização, coordenação e distribuição das funções. Orienta tecnicamente todas as áreas que compõe o setor de farmácia. Manter o controle de estoque, garantindo a correta recepção, armazenagem e distribuição de medicamentos e correlatos (fls. 223).

**Coordenado setor - DETRAN:** Lidera e orienta equipe de trabalho na realização das atividades de atendimento ao público, inerentes a documentação de veículos, renovação de CNH, pagamento de multas e a atividade de atendimento do DETRAN, conforme convenio, e acompanha o *check list* das rotinas. Controla a tarefas e escalas de colaboradores (fls. 223).

**Chefe - II, do setor de fisioterapia:** Garante a organização, coordenação e distribuição das funções. Orienta tecnicamente todas as áreas que compõe o setor de fisioterapia (fls. 223).

**Encarregado Administrativo do centro Multiuso, creche, CCI, e outros do Povoado de Dulcelina:** Planeja, coordena e supervisiona todas as atividades voltadas a administração do centro multiuso, CCI, Creche, e outros, elaborar planos de funcionamento, manter os registros administrativo, coordenar as equipes de trabalho, controlar ponto biométrico, frequência de servidores, escalonar a limpeza. E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 223).

**Chefe - I, Gestor do Desenvolvimento Social:** Planeja, coordena e supervisiona todas as atividades de formulação do Plano de Ação do Governo Municipal e os programas gerais e setoriais inerentes à Diretoria; Coordena, Planeja, Executa e Define o desenvolvimento políticas sociais destinadas aos que vivem à margem dos meios de produção e dos benefícios da sociedade, e destinadas à melhoria da qualidade de vida do cidadão, bem como articular as políticas sociais básicas; Promove a integração com órgãos e entidades da administração pública e iniciativa privada, objetivando o cumprimento de atividades setoriais, Promove a articulação de ações para o desenvolvimento social e comunitário das famílias integrantes dos diversos programas, projetos e atividades da Secretaria, subsidiando a definição de prioridades de prestação de serviços de assistência social e de concessão de benefícios, Assegura o atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social, especialmente aqueles que fazem da rua o lugar principal ou secundário de vivência, visando permitir o acesso aos seus direitos fundamentais, na forma prevista em legislação federal. Formula o plano de ação do governo municipal de cultura, esportes e turismo, E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 219, alterado pela Lei Complementar nº



152/2022 – fls. 119).

**Coordenador do setor de proteção social especial:** Chefiar, planejar, coordena executar: Programas de proteção especial e medidas socioeducativas restritiva de liberdade (em meio aberto) municipalizada MSE - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS (adolescentes); PSC - Prestação de serviços à Comunidade, LA - Liberdade Assistida; PSC ADULTO, executar projetos do FSSM - Fundo Social de Solidariedade Municipal. Vigilância Socioassistencial acompanhar e executar os trabalhos junto aos conselhos de Direitos a atuação executiva (técnico operacionais) de apoio a gestão Social aos conselhos de gestão das políticas sob sua competência e participação nos demais conselhos de políticas setoriais e auxiliar a gestão Municipal da assistência Social com a coordenação e implantação dos programas de atenção social a pessoa com deficiência por meio de realização direta e / ou indiretamente do atendimento; viabilizar novas formas de convívio sócio familiar; coordenar a implantação dos programas de atenção social a pessoa idosa e da terceira idade por meio de realização direta ou indiretamente do atendimento, viabilizando novas formas de convívio sócio familiar. Dentre outras tarefas determinadas pelo seu superior (fls. 121 e 219/220, alterado pela Lei Complementar nº 152/2022 – fls. 119).

**Chefe - II, Coordenadora da proteção social básica:** Chefiar, Planejar, coordena e Articular, acompanhar e avaliar os serviços do CRAS; coordenar as rotinas administrativas, os processos de trabalho e os recursos humanos da unidade; participar da elaboração, acompanhamento, necessárias; subsidiar e participar da elaboração dos mapeamentos da área de vigilância socioassistencial do órgão gestor de assistência Social; coordenar o processo de articulação cotidiana com as demais unidades e serviços socioassistenciais, na área de abrangência; definir com a equipe os critérios de inclusão, acompanhamento, encaminhamento e desligamento das famílias e indivíduos no CRAS; coordenar a execução das ações assegurando diálogo e possibilidades de participação dos

profissionais e dos usuários. E outras tarefas determinadas pelo superior (fls. 121, alterado pela Lei Complementar nº 152/2022 – fls. 119).

Cabe destacar que a mera menção aos termos “planejar”, “promover”, “coordenar”, “implementar”, “supervisionar”, “controlar”, “chefiar”, “assessorar”, “liderar”, “acompanhar *check list*” etc., não são suficientes para definir funções técnicas e burocráticas como funções de chefia, direção e assessoramento.

Verifica-se, portanto, que tais cargos descrevem funções estritamente técnicas, operacionais e burocráticas, a demandar seu exercício por servidores efetivos, após a devida aprovação em concurso público, posto que não demandam qualquer conhecimento específico ou relação de confiança.

De fato, os cargos de provimento em comissão ora questionados trazem em seu bojo de atribuições, funções estritamente técnicas e profissionais, não demandando qualquer relação especial de fidúcia entre nomeante e nomeado, ou seja, não indicam o desempenho de tarefas em que seja ***primordial a necessidade de fidúcia***, mostrando nítida incompatibilidade com os artigos 111, 115, incisos II e V, da Constituição do Estado de São Paulo, que remetem ao art. 37, *caput*, e incisos II e V, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, da Constituição Estadual, como visto.

E assim já se manifestou este C. Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Artigos 5º e 6º da Resolução nº 3, de 17 de julho de 2015, da Câmara Municipal de Pedregulho, que "Dispõe sobre a criação do Sistema de Controle Interno no âmbito da Câmara Municipal de Pedregulho e dá outras providências" - Previsão de que o órgão de controle interno da Câmara Municipal será integrado por servidores investidos em funções de confiança, com o pagamento de gratificação -

Alegação de ofensa aos artigos 20, III, 35, 111, 115, II e V, 144 e 150, da Constituição do Estado - Advento de nova resolução da Câmara, que criou o cargo de controlador interno, sem, porém, aludir, expressamente, à sua forma de provimento e às funções de confiança instituídas pela resolução impugnada - Irrelevância para os fins deste processo - Notícia da formalização de Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta entre a Câmara Municipal e o Ministério Público do Estado de São Paulo, de cujo cumprimento não há prova, que, igualmente, não interfere na solução do caso. - Inexistência de vício formal - O artigo 20, III, da Constituição do Estado, não foi violado, porque, como ele mesmo prevê, a Câmara Municipal tem competência para criar cargos, empregos e funções de seus serviços. - Vício material - Criação de funções de confiança para o exercício de atribuições de natureza técnica na controladoria interna da Câmara Municipal - Violação à regra do concurso público - **A criação de funções de confiança e de cargos de provimento em comissão só se justifica para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, não para o desempenho de atividades técnicas, burocráticas ou operacionais, como no caso - Tal criação deve pressupor, além disso, relação de excepcional confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, o que é incompatível com as funções instituídas pela resolução em exame, que requerem absoluta independência funcional - Tese de repercussão geral nº 1.010, que também se aplica às funções de confiança, conforme precedente do Supremo Tribunal Federal (RE 1.264.676-SC) – O caso difere de precedentes recentes do Supremo Tribunal Federal, nos quais foi reconhecida a constitucionalidade da função de confiança ou do cargo de provimento em comissão de Controlador-Geral do Município, que exerce a chefia do órgão de controle do Poder Executivo e atua diretamente com o Prefeito - Infração dos artigos 111 e 115, II e V, da Constituição Paulista - Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo - Modulação temporal de efeitos, diante da necessidade de reorganização administrativa do sistema de controle interno da Câmara Municipal, com a realização de concurso - Irrepetibilidade das gratificações pagas aos servidores ocupantes das funções de confiança agora declaradas inconstitucionais, diante do seu caráter alimentar e do princípio da segurança jurídica - Pedido procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2148909-13.2024.8.26.0000; Relator(a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/10/2024; Data de Registro: 24/10/2024)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Inconstitucionalidade das expressões "Assessor de Departamento e/ou Setor I", "Assessor de Departamento e/ou Setor II", "Assessor de Imprensa", "Assessor Pedagógico", "Chefe de Setor I", "Chefe de Setor II", "Diretor de Escola" e "Secretário de Negócios Jurídicos", constantes no Anexo II da Lei Complementar nº 118, de 16 de maio de 2019, do Município de Gavião Peixoto - **Cargos criados de provimento em comissão e de funções de confiança cujas atribuições não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, mas a atividades burocráticas e técnicas** – **Relação de confiança não evidenciada** – **Tema objeto de julgamento nos autos da Repercussão Geral 1.010 (RE 1.041.210), em que o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento no sentido de que "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"** (leading case) – Julgamentos reiterados desta Corte – Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e V e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE**, aplicando-se os efeitos "ex tunc", observada a irrepetibilidade de valores porventura auferidos. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2142006-30.2022.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/11/2022; Data de Registro: 01/12/2022).

Acrescento que quanto aos cargos de "Assessor Gestor Administrativo de Gabinete", "Assessor Técnico Legislativo do Poder Executivo", "Coordenador do Setor de Convênio com DETRAN", "Chefe I – Gestor Responsável pelo Departamento de Compras", "Encarregado de Limpeza Pública do Distrito de Santa Izabel", "Encarregado do Sistema de Recebimento e Distribuição de medicamentos das farmácias das unidades básicas de saúde" e "Chefe Gestor do Setor de Enfermagem", constantes no art. 9º, da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, destaca-se que não há descrição compatível dos referidos cargos de provimento em comissão no Anexo I (fls. 215/224), da citada Lei, constando nele cargos com nomenclatura semelhante ou incompleta.

Senão vejamos:

O cargo de “Assessor Gestor Administrativo de Gabinete” consta no Anexo I, por fls. 218, como “Assessor Administrativo de Gabinete”.

O cargo de “Assessor Técnico Legislativo do Poder Executivo” consta no Anexo I, por fls. 215, como “Assessor Técnico de Direito Legislativo”.

O cargo de “Coordenador do Setor de Convênio com DETRAN” consta no Anexo I, por fls. 223, como “Coordenador do Setor - DETRAN”.

O cargo de “Chefe I – Gestor Responsável pelo Departamento de Compras”, consta no Anexo I, por fls. 216, como “Chefe I – Gestor do Departamento de Compras”.

O cargo de “Encarregado de Limpeza Pública do Distrito de Santa Izabel”, consta no Anexo I, por fls. 220, como “Encarregado de Limpeza Pública do Distrito de Santa Izabel e Prainha”.

O cargo de “Encarregado do Sistema de Recebimento e Distribuição de medicamentos das farmácias das unidades básicas de saúde” consta no Anexo I, por fls. 220, como “Coordenador do Sistema de Recebimento e Distribuição de medicamentos das farmácias das unidades básicas de saúde”.

O cargo de “Chefe Gestor do Setor de Enfermagem”, consta no Anexo I, por fls. 219, como “Chefe I – Gestor de enfermagem das unidades básicas de saúde”.

Anote-se que a descrição completa e precisa da denominação

dos cargos e das respectivas atribuições é imprescindível para verificar se se trata de funções de assessoramento, chefia ou direção e não são de natureza burocrática, técnica e profissional, o que fere inclusive o Tema 1010, do STF, de repercussão geral, que estabelece que “(...) d) *as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.*” (STF, RE 1041210 RG, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-107 Divulg 21-05-2019 Public 22-05-2019).

Dessa forma, declara-se a inconstitucionalidade dos cargos em comissão de “Assessor Gestor Administrativo de Gabinete”, “Assessor Técnico Legislativo do Poder Executivo”, “Chefe I – Gestor Responsável pelo Departamento de Compras”, “Encarregado de Limpeza Pública do Distrito de Santa Izabel”, “Encarregado do Sistema de Recebimento e Distribuição de medicamentos das farmácias das unidades básicas de saúde”, e “Chefe Gestor do Setor de Enfermagem”, constantes no art. 9º, da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, também por ausência de descrição exata da denominação e das atribuições desses cargos.

No que tange à alegação de inconstitucionalidade do art. 11, § 1º, da Lei nº 149, de 08/06/22, que desobriga os lotados em cargos em comissão do registro do ponto digital, por estarem em função contínua de direção, chefia e assessoramento, a qualquer hora do dia ou da noite, é também caso de se reconhecer a inconstitucionalidade da norma, eis que não observa o interesse público ou às exigências do serviço, em afronta aos arts. 111 e 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, já citados neste acórdão.

Embora os servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de confiança desempenhem funções de direção, chefia e

assessoramento em regime de dedicação integral ao serviço, sempre que houver interesse da Administração, não há que se falar em dispensa do controle da jornada de trabalho.

O art. 116, X, da Lei nº 8.122/90, estabelece como um dos deveres do servidor público “*ser assíduo e pontual ao serviço*”. Dessa forma, o registro de ponto do ocupante de cargo em comissão tem como objetivo o controle da assiduidade e pontualidade dos servidores públicos, mediante o registro do período da jornada diária de trabalho, sob pena de violação aos princípios da razoabilidade, da finalidade, motivação, da eficiência e do interesse público.

Assim, a obrigatoriedade do controle da frequência e da carga horária por meio de ponto – digital, eletrônico ou mecânico – decorre de comando legal. Logo a dispensa do ponto aos ocupantes de cargos de provimento em comissão não se insere no campo de atuação discricionária do Município e não atende o interesse público da municipalidade nem beneficia a população local.

E o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1.400.161/SC<sup>3</sup>, assentou o entendimento que é cabível a dispensa do controle de ponto de frequência aos Advogados Públicos “*ante a natureza de trabalho que compõe a profissão pela liberdade de atuação e flexibilidade de horários, inerentes à profissão*” e “*cuja atividade é em princípio incompatível com a metodologia do controle de frequência*”.

Dessa forma, incabível a desobrigação do registro do ponto para os servidores que exercem cargo em comissão, posto que destoante com os preceitos constitucionais, bem como com a natureza, conveniência e necessidade do serviço público.

Cito, ainda, precedentes deste C. Órgão Especial:

<sup>3</sup> RE 1400161/SC, Relator Min. Edson Fachin, j. 14/12/2022.



Ação Direta de Inconstitucionalidade. Impugnação da expressão “aquele que desempenhar função de confiança ou ocupar cargo de Contador Legislativo”, contida no artigo 80 da Lei Complementar nº 401, de 22 de dezembro de 2016, na redação dada pelo art. 4º da Lei Complementar nº 454, de 8 de junho de 2020; ambas do Município de Taubaté, e, por arrastamento, da expressão “salvo aquele que desempenhar função de confiança, em virtude da natureza de suas atividades”, também prevista no art. 80 da Lei Complementar n. 401, de 22 de dezembro de 2016, na redação dada pelo art. 39 da Lei Complementar n. 449, de 22 de novembro de 2019, e, por fim, das expressões “aquele que desempenhar função de confiança” “ou Contador Legislativo”, contidas no mesmo dispositivo legal. **Ausência de controle de frequência da jornada de trabalho de servidores públicos ocupantes de funções de confiança e de Contador Legislativo que afrontam os princípios que regem a Administração Pública, notadamente o interesse público, a moralidade, a impessoalidade, a razoabilidade e a finalidade.** Precedentes. Ação procedente. (TJSP, ADI nº 2255062-70.2024.8.26.0000, Relator Des. Aroldo Viotti, j. 18/12/2024).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - art. 24 da Lei Complementar nº 170, de 06 de abril de 2018, do Município de Piraju.

Previsão de fixação de jornada de trabalho de conselheiros tutelares por decreto inconstitucionalidade - violação ao princípio da reserva legal - art. 24, § 2º, 4, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal.

**Dispensa do controle de horário de trabalho para servidores ocupantes de cargo em comissão - inconstitucionalidade - violação aos princípios da Administração Pública, inscritos nos arts. 111 da CE e 37 da CF moralidade, impessoalidade, finalidade, razoabilidade, eficiência - ausência de interesse público - criação de privilégios para certos servidores cumprimento da mesma jornada padrão dos servidores efetivos, prevista na lei, com controle de frequência e horário.**

Ação julgada procedente. (TJSP, ADI nº 2246988-27.2024.8.26.0000, j. 04/12/2024).

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 1.134, de 23 de fevereiro de 2012, do Município de Cajati, que “dispõe sobre a Estrutura Organizacional e Administrativa da Câmara Municipal de Cajati, institui normas que regulam as relações de trabalho dos Servidores Públicos Celetistas da



Câmara Municipal, dispõe sobre a estrutura do quadro de pessoal, e dá outras providências”, na redação conferida pelas Leis nº 1.177, de 22 de janeiro de 2013, nº 1.406, de 12 de fevereiro de 2016.

(...)

**6. Dispensa de registro de ponto para ocupantes de cargo em comissão. Inadmissibilidade. Privilégio desarrazoado que beneficia interesses exclusivamente privados, ainda que se trate de hipótese de regime de dedicação integral. Precedente.**

(...)

9. Ação procedente, com declaração de inconstitucionalidade em maior extensão, com modulação dos efeitos e ressalva. (TJSP, ADI nº 2157419-49.2023.8.26.0000, Relator Des. Vianna Cotrim, j. 07/02/2024).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Pretensão em desfavor das expressões “se ocupante de cargo de confiança, direção,” e “e auditor fiscal de tributos municipais,” previstas no art. 127 da Lei Complementar nº 01, de 04 de dezembro de 1990, do Município de Taubaté, com redação dada pela Lei Complementar nº 342, de 09 de junho de 2014.

Vislumbra-se ofensa aos art. 111 e 144 da Constituição Estadual. **A dispensa do controle de jornada de trabalho para os servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de confiança não observa o interesse público ou às exigências do serviço e não traz nenhum benefício para a população local.**

Violação aos princípios da razoabilidade e do interesse público.

Precedente deste Órgão Especial.

Ação procedente. (TJSP, ADI nº 2158738-52.2023.8.26.0000, Relator Des. James Siano, j. 13/09/2023).

Por fim, necessária a aplicação da modulação de efeitos em relação aos dispositivos ora declarados inconstitucionais em vista da segurança jurídica, nos expressos termos do art. 27, da Lei 9.868/99 (Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.), aplicável por força do art. 229, do Regimento Interno deste E. Tribunal, para que, em razão da quantidade de normas

impugnadas, seja fixado o prazo de 120 (cento e vinte) a contar da data do presente julgamento, para que o Município de Pedranópolis tenha tempo hábil para reorganizar a ocupação dos cargos e tome as providências necessárias para adequação ao julgado, destacando-se a natureza irrepetível das verbas pagas.

Isso posto, **julga-se procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade dos cargos de provimento em comissão de “Assessor Gestor administrativo do Gabinete”, “Assessor Técnico Legislativo do Poder Executivo”, “Chefe - II do Setor de Serviços Financeiro, “Chefe - I Gestor do Setor de Recursos Humanos e Folha de Pagamento”, “Coordenador do Setor de Convênio com DETRAN”, “Chefe do Setor de Administração”, “Chefe - I Gestor Responsável pelo Departamento de Compras”, “Coordenador do Setor de Administração, “Chefe - II do Setor de Proteção Social Especial” e “Coordenador de proteção social especial” (Redação dada pela Lei Complementar nº 152/2022), “Chefe - I Gestor do Setor do Desenvolvimento Social da Família e Direitos Fundamentais e Gestor do Desenvolvimento Social” (Redação dada pela Lei Complementar nº 152/2022), “Coordenador dos programas de Assistência Social” e “Chefe II – Coordenadora da proteção social básica” (Redação dada pela Lei Complementar nº 152/2022), “Chefe - II do Setor de Esportes, Cultura e Turismo e Chefe – I do setor de Esportes, Cultura e Turismo” (Redação dada pela Lei Complementar nº 154/2022), “Encarregado Administrativo da Creche, CCI e Outros Serviços Sociais do DISTRITO DE SANTA IZABEL DO MARINHEIRO”, “Encarregado Administrativo do Centro Multiuso Creche, CCI e outros serviços sociais do POVOADO DE DULCELINA”, “Chefe - II Setor de Transporte e Mobilidade”, “Chefe - II do Setor Manutenção de Estradas e rodagens da diretoria de obras de serviço público”, “Chefe - I do Setor de Limpeza Pública Urbana e Manutenção dos Prédios Públicos”, “Encarregado de Limpeza Pública Distrito de Santa Izabel”,**

“Encarregado do Sistema de Recebimento e Distribuição de medicamentos das Farmácias das Unidades Básicas de Saúde”, “Chefe - II do Setor de Farmácia”, “Chefe - II do Setor de Fisioterapia”, “Chefe - I Gestor do Setor de Enfermagem”, “Encarregada do Setor de Limpeza das Unidades Básicas de Saúde”, “Encarregados do Setor de Limpeza das Creches Municipais”, constantes do art. 9º, no Anexo I, da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, na sua redação original e na conferida pelas Leis Complementares nº 151/2022, 152/2022 e 154/2022, bem como do § 1º, art. 11 da Lei Complementar nº 149, de 08 de junho de 2022, todas do Município de Pedranópolis, com modulação dos efeitos pelo prazo de 120 dias da prolação do julgamento e irrepetibilidade dos valores recebidos a título de boa-fé.

*José **Damião** Pinheiro Machado **Cogan***  
*Desembargador Relator*