



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000360139

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2264890-90.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor SIND DOS PROF DAS ESCOLAS PÚBL MUN DE BARUERI, TAB SERRA, ITAP SERRA, EMBU, EMBU-GUAÇU, S L SERRA, JUQUIT, COTIA E VAR GR, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU DAS ARTES e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE EMBU DAS ARTES (PREFEITO).

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM A PRELIMINAR E JULGARAM EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Desembargadores **FERNANDO TORRES GARCIA** (Presidente),
DAMIÃO COGAN, **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**,
MARCIA DALLA DÉA BARONE, **SILVIA ROCHA**, **NUEVO CAMPOS**,
CARLOS MONNERAT, **RENATO RANGEL DESINANO**,
JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, **ÁLVARO TORRES JÚNIOR**,
IRINEU FAVA, **BERETTA DA SILVEIRA** E **FRANCISCO LOUREIRO**.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

XAVIER DE AQUINO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2264890-90.2024.8.26.0000

AUTOR(S): SIPROEM — SINDICATO DOS PROFESSORES DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE BARUERI, TABOÃO DA SERRA, ITAPECERICA DA SERRA, EMBU, EMBU-GUAÇU, SÃO LOURENÇO DA SERRA, JUQUITIBA, COTIA e VARGEM GRANDE PAULISTA

RÉU(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE EMBU DAS ARTES E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE EMBÚ DAS ARTES

COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)

VOTO Nº 33.650

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FUNÇÕES GRATIFICADAS. EXTINÇÃO DO PROCESSO.

I. Caso em Exame:

Ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a Lei Complementar nº 494/2022 do Município de Embu das Artes, que cria funções gratificadas. O autor alega que os cargos previstos na lei desempenham atividades técnico-profissionais e devem ser preenchidos por servidores públicos efetivos, recrutados por concurso público.

II. Questão em Discussão:

2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Complementar nº 494/2022, que cria funções gratificadas, é



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucional por não exigir que os cargos sejam ocupados por servidores efetivos, conforme alegado pelo autor.

III. Razões de Decidir:

3. Preliminar de ilegitimidade ativa de parte afastada.

4. A petição inicial não impugnou todo o complexo normativo relacionado aos cargos criados pela Lei Complementar nº 494/2022, inviabilizando a análise da inconstitucionalidade e, instado à emenda da inicial. A ausência de impugnação conjunta dos preceitos que tratam da matéria impede o conhecimento da ação direta, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal.

IV. Dispositivo e Tese:

5. Processo extinto por inépcia da petição inicial, sem resolução do mérito.

Tese de julgamento: 1. A impugnação de todo o complexo normativo é imprescindível para a viabilidade da ação direta de inconstitucionalidade.

Legislação Citada:

CF/1988

Lei Complementar nº 494/2022

Lei Federal nº 9.394/96 (LDB)

Lei Federal nº 14.113/2020 (FUNDEB)

Lei Federal nº 13.005/2014 (PNE)

Código de Processo Civil, art. 321, parágrafo único, art. 485, I

Jurisprudência Citada:

STF, ADI 2.938, Rel. Min. Eros Grau, j. 9-6-2005, P, DJ de 9-12-2005

STF, ADI 4.227, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 21-10-2015, P, DJE de 31-3-2016

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face Lei Complementar nº 494/2022, de 15/12/2022, do Município de EMBU DAS ARTES, que “Dispõe sobre a criação de funções gratificadas e dá outras providências”.

Alega o autor que os cargos previstos na Lei Complementar 494/2022, conforme o rol de atribuições do respectivo diploma legal, desempenham atividades



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nitidamente técnico-profissionais relacionadas à área da educação, sem muita margem de autonomia, haja vista estarem vinculados e sujeitos às normas do sistema nacional da educação, sendo que referidos cargos consistem em funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais, e, por isso, devem ser preenchidos por servidores públicos investidos em cargos de provimento efetivo recrutados após prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos; diz que para atribuição de função de confiança para determinado cargo, a hipótese deve reclamar especial relação de confiança para desenvolvimento de funções de nível superior de condução das diretrizes políticas do governo e que não há, evidentemente, nenhum componente nos cargos de previstos na Lei Complementar 494/2022 a exigir o controle de execução das diretrizes políticas do governante a ser desempenhado por alguém que detenha absoluta fidelidade a orientações traçadas.

Processada a ação, certificou-se a ausência de manifestação do d. Procurador-geral do Estado (fls. 109).

Sobrevieram informação do Prefeito do Município de Embú das Artes (fls. 111/121) levantando, em preliminar, ilegitimidade ativa do Sindicato-Autor ao argumento de que a classe por ele representada é formada por servidores concursados e que podem preencher os cargos previstos na lei ora impugnada. No mérito, bateu-se pela



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

constitucionalidade da norma, ao fundamento de que a lei impugnada trata de funções de confiança que somente podem ser ocupadas por servidor público que já ocupa um cargo efetivo, estando de acordo com a Constituição Federal; salientou que o exercício de uma função gratificada (ex: diretor de escola) por um profissional da educação, servidor concursado (ex: docente), nada mais é do que o reconhecimento de suas qualidades, ou seja, sua valorização e, portanto, não seria justo ou lícito que um servidor exercesse uma função gratificada, ou seja, uma função adicional ao cargo que já ocupa, sem a devida contrapartida (acréscimo em seus vencimentos, salários), que é exatamente o que a lei impugnada prevê; assevera que a lei do FUNDEB menciona que uma complementação financeira será distribuída às redes públicas que possuírem gestores escolares (ex: diretores de escola) que possuírem essa função a partir de provimento por critérios técnicos ou por escolha realizada com a participação da comunidade escolar e que se a LDB for interpretada no sentido de que ela apenas preveja a contratação de gestores escolares por meio de concurso público, a lei do FUNDEB com ela não se compatibiliza e a LDB é inconstitucional, pois prevê proibições não constantes na CF.

Informações do Presidente da Câmara Municipal de Embu das Artes (fls. 123/128) levantando preliminar de ilegitimidade ativa do Sindicato-autor e, no



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

mérito, pela constitucionalidade da norma guerreada que observou o devido processo legiferante.

Manifestação da d. Procuradoria Geral de Justiça (fls. 158/172) requerendo a conversão do julgamento em diligência uma vez que a petição inicial não elencou e impugnou todo o complexo normativo relativo aos postos de “Diretor de Unidade Escolar”, “Gestor Técnico Geral”, “Gerente Setorial”, Coordenador Pedagógico” e “Diretor Adjunto de Unidade Escolar” criadas pela Lei Complementar n. 494/2022, circunstância que, neste momento, impede o prosseguimento para julgamento.

Convertido o julgamento em diligência (fls. 174), determinou-se a manifestação do autor para emenda da inicial, decorrendo *in albis* o prazo sem que o mesmo de manifestasse (fls. 176).

Parecer da d. Procuradoria-geral de justiça, em acréscimo (fls. 184/188), requerendo o indeferimento da petição inicial com a consequente extinção do processo.

É o relatório.

I — *Prima facie* afasta-se a preliminar de ilegitimidade ativa do Sindicato-autor para a propositura da presente ação declaratória.

Com efeito, consoante dispõe o art. 90, inc. V,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da CE, são partes legítimas para propor ADI as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico.

Trata-se aqui de ação que aponta a inconstitucionalidade de funções do magistério municipal e, neste passo, como já se decidiu neste C. Órgão Especial, na oportunidade do julgamento da ADI 2225716-16.2020.8.26.0000, Rel. Des. Tasso Duarte de Mello, j. em 05/10/2022, *verbis*:

"Nesta medida, extrai-se que a SIPROEM é sindicato de professores de escolas públicas municipais, com registro no MTE (fl. 17) e tem como um de seus objetivos a representação judicial de seus associados (fl. 21), ora analisados sob o prisma de lei municipal que, em tese, não poderia criar cargos de magistério em comissão, a demonstrar o interesse jurídico, para além do mero interesse econômico.

Na mesma medida, demonstrada a pertinência temática, "que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e

o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato" (STF, Plano, ADI 1.094-DF, Rel. Min. Celso de Mello, unânime, j. 05.10.20). Ademais, o fato do sindicato ter maior abrangência sobre a base espacial da legislação estadual ou municipal objeto do controle abstrato de constitucionalidade decorre de sua própria natureza e não infirma a sua legitimidade para propor a presente ADI.

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal n. 183, de 2 de abril de 2012, que 'institui o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do quadro do magistério público municipal de Embu das Artes e dá outras providências', com as alterações trazidas pelas Leis Complementares Municipais n. 227/13, 252/14 e 304/16. LEGITIMIDADE ATIVA. Ação proposta por sindicato representativo dos profissionais da educação do Município. Pessoa jurídica incluída no rol constitucional de legitimados. Preliminar afastada. (...)” (TJSP, Órgão Especial, ADI 222223290.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moacir

Peres, unânime, j. 31.08.22, destacou-se)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR N. 227, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE EMBU DAS ARTES LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO - PERTINÊNCIA TEMÁTICA TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE AUXILIAR DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL NO DE PROFESSOR DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL (...)” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2158256-75.2021.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, unânime, j. 11.05.22, destacou-se)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Preliminar de ilegitimidade de parte. Rejeição. Legitimidade ativa do Sindicato dos Professores que decorre da disposição expressa do artigo 90, inciso V, da Constituição Estadual, diante de seu interesse na defesa de professores concursados, em detrimento daqueles que, no seu entendimento, estariam sendo admitidos em cargo diferente do original (de forma irregular) . (...)” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2158314-78.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, unânime, j. 23.02.22,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

destacou-se)

Também, ADI 2201038-97.2021.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, unânime, j. 08.06.22, ADI 2151322-72.2019.8.26.0000, Rel. Des. Elcio Trujillo, unânime, j. 12.02.20, ADI 0157091-13.2010.8.26.0000, Rel. Des. Palma Bisson, unânime, j. 03.11.10, ADI 2245833-33.2017.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, unânime, j. 24.10.18, e ADI 2045578-30.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, unânime, j. 26.08.15."

Por tais razões, afasta-se a preliminar levantada em sede de informações.

II - Julga-se extinto o processo, por inépcia da petição inicial.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Complementar nº 494/2022, de 15/12/2022, do Município de EMBU DAS ARTES, que "Dispõe sobre a criação de funções gratificadas e dá outras providências.", alegando o autor, em apertada síntese, que os cargos previstos na Lei Complementar 494/2022, conforme o rol de atribuições do respectivo diploma legal, desempenham atividades nitidamente técnico-profissionais relacionadas à área da educação, sem muita



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

margem de autonomia, haja vista estarem vinculados e sujeitos às normas do sistema nacional da educação e que os cargos acima mencionados consistem em funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais, e, por isso, devem ser preenchidos por servidores públicos investidos em cargos de provimento efetivo recrutados após prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Ofertando parecer, requereu o d. representante da Procuradoria-geral de Justiça a conversão do julgamento em diligência, na medida em que, *verbis*:

“O ato normativo municipal questionado instituiu postos de “Diretor de Unidade Escolar”, “Diretor Adjunto de Unidade Escolar”, “Gestor Técnico Geral”, “Coordenador Pedagógico”, “Gerente Setorial” e “Gestor Técnico”, conforme se depreende do Anexo I do preceito normativo impugnado.

Além disso, as disposições da Lei estabelecem que referidos postos devem ser ocupados por servidores efetivos do quadro do magistério, especificando os respectivos requisitos de acesso.

Entretanto, a norma impugnada não disciplina



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

qual o critério adotado para a nomeação em referidos postos.

Referida especificidade é relevante, na medida em que, em suas informações, o município informou que a norma impugnada teve como objetivo a concretização, no município, de preceitos da Lei Federal n. 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB, e da Lei Federal n. 14.113/2020, diploma que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Referidos atos normativos, somados à Constituição Federal e à Lei Federal n. 13.005/2014, Plano Nacional de Educação – PNE, impuseram a gestão democrática da escola e a escolha de ocupantes de cargo de gestor escolar e de suporte pedagógico a partir do mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.

Ademais, dados já contidos nos autos indicam que a forma de nomeação dos postos está disciplinada em atos normativos outros que



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não a lei impugnada. A Prefeitura informou, exemplificativamente, que a designação de Diretor de Escola é regida pelo art. 11, da Lei Complementar Municipal n. 183/2012.

Em consulta na rede mundial de computadores, constata-se que diversos dispositivos da Lei Complementar Municipal n. 183/2012 dispõem sobre a forma de nomeação para os cargos ora impugnados.

Como consequência, entende-se que a petição inicial não elencou e impugnou todo o complexo normativo relativo aos postos de “Diretor de Unidade Escolar”, “Gestor Técnico Geral”, “Gerente Setorial”, Coordenador Pedagógico” e “Diretor Adjunto de Unidade Escolar” criadas pela Lei Complementar n. 494/2022, circunstância que, neste momento, impede o prosseguimento para julgamento.

Entende-se, assim, ser imprescindível a conversão do julgamento em diligência para que:

1. Seja intimada a Autora para que emende a petição inicial com impugnação de todo o



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

complexo normativo relativo à criação e requisitos de investidura e nomeação dos postos investigados, acrescendo argumentos entendidos como pertinentes, sob pena de indeferimento da petição inicial por ausência de interesse de agir utilidade (STF, ADI 7086/DF, Tribunal Pleno, relatora Min. Rosa Weber, j. 21.06.2022)."

Intimado o Autor dos termos da manifestação da i. Procuradoria-geral de Justiça, ficou-se o mesmo silente (fls. 176).

Assim, outro caminho não há senão o da extinção do feito por inépcia da petição inicial que não elencou todo o complexo normativo discutido nos autos, inviabilizando a análise da apontada inconstitucionalidade da norma reclamada

Nestes termos, aliás, já decidiu a Corte Suprema, consoante se pode verificar do seguinte julgado:

"A viabilidade da ação direta reclama a impugnação conjunta dos preceitos que tratam da matéria, sob pena de inocuidade da própria declaração de inconstitucionalidade. A ausência de

impugnação do teor de preceitos constitucionais repetidos na lei impugnada impede o conhecimento da ação direta. Precedentes (ADI 2.132 MC, relator o ministro Moreira Alves, DJ de 5-04-2002; ADI. 2.242, relator o ministro Moreira Alves, DJ de 19-12-2001 e ADI 2.215, relator o ministro Celso de Mello, DJ de 26-4-2000). [ADI 2.938, rel. min. Eros Grau, j. 9-6-2005, P, DJ de 9-12-2005.] = ADI 4.227, rel. min. Marco Aurélio, j. 21-10-2015, P, DJE de 31-3-2016" (destaquei).

E em oportunidade outra, o Sindicato-autor já teve afastada a análise de constitucionalidade de cargos do magistério do Município de Cotia, por haver desatendido determinação de emenda à inicial, consoante se pode conferir de julgado de minha Relatoria na ADI 2346414-46.2023.8.26.0000, j. em 21/08/2024, assim ementada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 6º, incisos IV e V da LC 183/2013, do Município de Cotia. Petição inicial que pretende a declaração de inconstitucionalidade de postos de confiança, porém que não compreende todas as normas que versam sobre requisitos para ocupação e



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

designação de tais postos, bem como sobre as suas atribuições. Determinação de emenda à inicial não cumprida a contento, permanecendo a falha processual, que impede a análise de todo o complexo normativo para adequado enfrentamento do pedido, pois, consoante julgados da C. Suprema, “A viabilidade da ação direta reclama a impugnação conjunta dos preceitos que tratam da matéria, sob pena de inocuidade da própria declaração de inconstitucionalidade”. Extinção do processo, por inépcia da inicial.”

Por tal razão, não atendendo à determinação feita, a extinção do feito por inépcia da inicial é de rigor, desprezada a análise das demais máculas trazidas com as informações.

Diante do exposto, **JULGO EXTINTO** o processo, sem resolução do mérito, com amparo no parágrafo único do artigo 321 cc com o artigo 485, I, ambos do Código de Processo Civil.

XAVIER DE AQUINO

DESEMBARGADOR DECANO



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR