



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2025.0000368972**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1016376-20.2019.8.26.0506, da Comarca de Ribeirão Preto, em que é apelante PREFEITURA MUNICIPAL DE GUATAPARÁ e Recorrente JUÍZO EX OFFICIO, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento aos recursos. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANA LIARTE (Presidente) E PAULO BARCELLOS GATTI.

São Paulo, 14 de abril de 2025

**OSVALDO MAGALHÃES**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**VOTO Nº 37.757/25**

**APELAÇÃO Nº 1016376-20.2019.8.26.0506**

**COMARCA: RIBEIRÃO PRETO**

**APELANTES: JUÍZO *EX OFFICIO* e MUNICÍPIO DE GUATAPARÁ**

**APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DE CARGOS EM COMISSÃO. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. I. Caso em Exame: 1. Ação civil pública visando a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos de leis municipais que criaram cargos em comissão de Assessor Jurídico e Procurador Judicial, com pedido de proibição de nomeação sem concurso e exoneração dos atuais ocupantes. II. Questão em Discussão: 2. A questão em discussão consiste em determinar se os cargos de Assessor Jurídico e Procurador judicial, criados por leis municipais, podem ser providos sem concurso público, em face da alegada inconstitucionalidade. III. Razões de Decidir: 3. O Órgão Especial declarou a inconstitucionalidade dos cargos, considerando que as funções são técnicas e devem ser desempenhadas por servidores efetivos, conforme exigido pela Constituição. 4. A legislação municipal não pode dispor que atividades próprias da advocacia pública sejam conferidas apenas a servidores em comissão, devendo seguir o sistema de mérito. IV. Dispositivo e Tese: 5. Recursos oficial e voluntário desprovidos. Tese de julgamento: 1. Cargos de natureza técnica devem ser providos por concurso público. 2. Inconstitucionalidade de cargos em comissão para funções técnicas e operacionais.

I – Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de Guatapará, objetivando a declaração incidental de inconstitucionalidade dos dispositivos de leis municipais que criaram os cargos em comissão de Assessor Jurídico (Lei Complementar Municipal nº 37/05), Procurador Judicial e Assessor Jurídico I (Lei Complementar Municipal nº 127/17), com pedido de condenação do ente público nas seguintes obrigações de fazer e não fazer: (i) proibição de nomeação



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

ou contratação de novos servidores sem concurso e exoneração dos atuais ocupantes dos referidos cargos em comissão, no prazo de 90 (noventa) dias; (ii) nomear ou contratar pessoas para ocupar os referidos cargos ou similares somente mediante concurso de provas e títulos, sob pena de multa diária no valor de R\$. 1.000,00 (mil reais), além da responsabilização pessoal da autoridade responsável pelo ato.

No curso do processo houve alteração do artigo 1º da LCM nº 127/2017 pela LCM nº 178/2020, apenas para renomear o cargo em comissão de Procurador Judicial para Procurador Chefe (fls. 199/202 e 212).

A r. sentença de fls. 296/299, cujo relatório se adota, julgou parcialmente procedente o pedido “(.) *para declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade das LCM nº 37/2005, 127/2017 e 178/2020, impondo à requerida as obrigações consistentes na proibição de nomeação/contratação, sem concurso público, de novos Procuradores ou Assessores Jurídicos, bem como no dever de exonerar os atuais ocupantes dos referidos cargos em comissão, tudo no prazo de seis meses, regularizando a organização da Procuradoria Municipal para que atenda aos ditames constitucionais, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais).*”.

Inconformado, apela o Município réu às fls. 230/243, arguindo, em suma, que a Lei Orgânica do Município não contempla que o cargo de Procurador ou Advogados sejam providos através de concurso público, de modo que a sentença viola o princípio da separação dos poderes, ao interferir no campo de escolha discricionária do Legislador municipal. Pugna pelo provimento do recurso para que a ação seja julgada totalmente improcedente.

Processado o recurso regularmente, com o oferecimento de contrarrazões (fl. 253/265), subiram os autos a esta Instância.

Oposição ao julgamento virtual manifestada à fl. 275.

Manifestação da ilustrada Procuradoria Geral de Justiça às fls. 338/342, opinando pelo desprovimento do recurso.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Suscitado Incidente de Inconstitucionalidade por esta Quarta Câmara de Direito Público (fls. 289/296), foi acolhido pelo colendo Órgão Especial desta Corte (fls. 369/370), retornando os autos para apreciação do recurso de apelação.

Presente, ademais, o reexame necessário (art. 496, I, do CPC).

É o relatório.

II – Os recursos oficial e voluntário, *data venia*, não merecem acolhimento.

Com efeito, nos termos do v. acórdão de fls. 305/370, o colendo Órgão Especial desta Corte, ao analisar e acolher o incidente de inconstitucionalidade suscitado por esta Quarta Câmara de Direito Público, procedeu à declaração de inconstitucionalidade dos cargos de "Assessor Jurídico I" e "Procurador Chefe", previstos nos anexos II, V, VI e VII da Lei Complementar nº 037/2005, e das Leis Complementares nº 127/2017 e nº 178/2020, do Município de Guatapará.

Cabe transcrever, a propósito, a ementa do mencionado Incidente de Arguição Inconstitucionalidade nº 0031379-27.2021.8.26.0000:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - Dispositivos legais que criaram os postos de provimento em comissão (i) de "Assessor Jurídico" (LC 037/2005) e (ii) de "Procurador Judicial" e "Assessor Jurídico I" (LC 127/2017), com as alterações promovidas no curso do processo pela LC 178/2020, todos do Município de Guatapará - Diploma (LC 037/2005) que dispôs "sobre a extinção, red denominação e criação de empregos de provimento permanente e cargos de provimento em comissão no quadro da Prefeitura Municipal de Guatapará; extingue e cria vagas e dá outras providências", "alterou a denominação do cargo em comissão de "Procurador Jurídico" para "Assessor Jurídico" (Anexo II) e criou o cargo em comissão de "Assessor Jurídico" - LC 127/2017, que dispôs "sobre a criação de cargos em comissão de Procurador Judicial e Assessor Jurídico I e dá outras providências", e instituiu os cargos de provimento em comissão (passando a fazer parte integrante do anexo V- cargos de provimento em

comissão da LC 037/2005) de "Procurador Judicial" (um cargo) e de "Assessor Jurídico I" (dois cargos), ficando estabelecidas atribuições, especificações e os requisitos para provimento ou ocupação do cargo em comissão - Sobrevinda, no curso do processo principal, da LC 178/2020, do mesmo Município que "redenomina cargo de provimento em comissão de Procurador Judicial para Procurador Chefe e dá outras providências" - CARGOS mencionados e descrições de suas incumbências que demonstram se tratar de atividades técnicas, burocráticas e operacionais, cujas funções devem ser desempenhadas por servidores efetivos – Atividades do cargo de "Procurador Judicial", depois alterada a denominação para "Procurador Chefe", preponderantemente técnicas e profissionais - Do mesmo modo, técnicas e profissionais as atividades de "Assessor Jurídico" ou "Assessor Jurídico I", além de serem similares àquelas do cargo de "Procurador Chefe", ou seja, trazendo atribuições próprias da advocacia pública, exigindo do ocupante registro na OAB - Cargos que não podem ser objeto de "livre provimento, nomeação e exoneração", senão designados dentre os integrantes da carreira pública, formada mediante concurso público, recrutados os servidores pelo critério de merecimento (arts. 98 a 100 e 144 da CE e 132 da CF) - Vício configurado - Pedido acolhido para declarar a inconstitucionalidade dos cargos de "Assessor Jurídico I" e Procurador Chefe, constantes dos anexos II, V, VI e VII da LC 037/2005, e das Leis Complementares 127/2017 e 178/2020, do Município de Guataporã. Arguição acolhida.”

Ainda, para maior compreensão, destaco trechos do voto proferido pelo ilustre relator no referido julgamento, Desembargador João Carlos Saletti, o qual apresenta uma análise detalhada e fundamentada sobre a questão em discussão:

“Conforme se verifica dos cargos mencionados e as descrições de suas incumbências, trata-se de atividades técnicas, burocráticas e operacionais, devendo suas funções serem desempenhadas por servidores efetivos.

As atividades do cargo de "Procurador Judicial", instituído pela LC 127/17, cuja sua denominação veio a ser alterada pela LC 178/20 para "Procurador Chefe" pela LC 178/20, são preponderantemente técnicas e profissionais, próprias da advocacia pública, carreira para a qual o ingresso do servidor se

dá pelo sistema de mérito, qual seja, o concurso público.

Do mesmo modo, são técnicas e profissionais as atividades de "Assessor Jurídico" ou "Assessor Jurídico I", criado pela LC 037/05, com a atualização promovida pela LC 127/17, além de serem similares àquelas atividades do cargo de "Procurador Chefe", ou seja, trazendo atribuições próprias de advocacia pública, inclusive exigindo registro na OAB.

No caso, o cargo de "Assessor Jurídico" ou "Assessor Jurídico I" (criado pela LC 037/2005, com a atualização dada pela LC 127/2017, do Município de Guatapará) tem semelhante finalidade com o do cargo de Procurador Judicial (instituído pela LC 127/2017 e denominado de "Procurador Chefe" pela LC 178/2020), tais como as de *"representar judicial e extrajudicialmente o Município", "exercer as funções de consultoria do Poder Executivo e da Administração em geral", "promover a inscrição e a cobrança da dívida ativa municipal", "propor ação civil pública, quando solicitado pelo Prefeito"*, dentre outras, além de semelhantes especificações para o cargo (superior completo com registro na OAB e apto ao exercício da advocacia, com *"responsabilidade/supervisão; eventualmente, coordena, treina e supervisiona o trabalho desempenhado por outros servidores, na unidade jurídica"*), com *"iniciativa/complexidade"* idêntica: *"executar tarefas de natureza complexa especializada, que demandam conhecimentos técnicos, exigindo capacidade e discernimento para tomada de decisões, constante aperfeiçoamento e atualização"* (fls. 58/66).

O contraste entre as disposições impugnadas e as normas constitucionais desmerece por si a pretensão de atribuir aos cargos a só exigência de relação de confiança para com o agente a quem o nomeado irá servir, quando a Constituição Federal, mandada aplicar pela Carta Estadual, estabelece o concurso como meio de ingresso no serviço público.

As mesmas atribuições evidenciam cuidar-se do exercício de advocacia pública, e não mero trabalho de assessoramento, conquanto de conteúdo igualmente técnico.

Por outro lado, não passa despercebido que a norma impugnada exige que o ocupante do cargo de "Assessor Jurídico" ou "Assessor Jurídico I" deve ostentar inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Importante não olvidar, nem descurar, do trato que as Constituições da República e do Estado de São Paulo dão a respeito da advocacia pública e do exercício de funções similares às previstas na legislação questionada, que devem ser reservadas a profissionais recrutados pelo sistema de mérito (arts. 98 a 100 e 144 da CE e 132 da CF).

São normas superiores a que se submetem as locais, atendidas suas respectivas peculiaridades.

[...]

Não está a dizer deva o Município organizar sua advocacia nos mesmos moldes da prevista na Constituição Estadual, porque a autonomia municipal para organizar-se certamente possibilita ao poder local ajustar a estrutura às necessidades locais. As Constituições da República e a Estadual não impõem, realmente, adote o Município o modelo escolhido para organizar a Procuradoria Geral.

Entretanto, poder o Município adotar a estrutura adequada às suas necessidades e possibilidades (inclusive financeira) não significa possa dispor que tarefas próprias da advocacia pública possam ser conferidas a servidores livremente contratados em comissão. Servidores de carreira podem ser escolhidos livremente para funções de confiança, tal como prevê a Constituição Federal e a Estadual, como visto acima.

O legislador local não se atentou, portanto, para o que dispõem as Constituições Federal e Estadual, no que concerne à exigência de ingresso mediante concurso público, mediante o qual a escolha do profissional a ocupar o cargo não se dá pelo critério da confiança estritamente pessoal da autoridade pública, mas pelo sistema de mérito.

[...]

5. Não bastasse, a Lei Complementar nº 178/2020, do Município de Guatapará, posteriormente editada (fls. 201 e 212), também incide em inconstitucionalidade ao redenominar o cargo de "Procurador Judicial" para "Procurador Chefe", mantendo as atividades burocráticas, técnicas e operacionais exclusivas de servidores de carreira.

Como bem ressaltado pela douta Procuradoria Geral de Justiça:



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

"Ademais, constata-se que a Lei Complementar nº 178/20 de Guatapará também padece de inconstitucionalidade ao redenominar o cargo de "Procurador Judicial" para "Procurador Chefe", tendo em vista que os subordinados não são postos de provimento efetivo, além de terem sido mantidas atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, exclusivas de servidores de carreira.

"E, como explicado, a Advocacia Pública Municipal, em razão da simetria constitucional, deve seguir a mesma organização administrativa que a Advocacia da União e Procuradoria do Estado de São Paulo, previstas nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal e do art. 99 da Carta Bandeirante.

"Muito embora o Município de Guatapará não tenha legislação que crie a Procuradoria Jurídica, com a instituição de cargos de Procurador Jurídico Municipal efetivos, é incontroverso que o exercício de cargos meramente técnicos e que visem a representação jurídica devem ser providos por servidores concursados".

Em suma, o incidente deve ser acolhido.

6. Ante o exposto, acolho o incidente de inconstitucionalidade, declarando inconstitucionais os cargos de "Assessor Jurídico I" e Procurador Chefe, constantes respectivamente dos anexos II, V, VI e VIII da LC 037/2005, e das Leis Complementares 127/2017 e 178/2020, do Município de Guatapará, devendo o processo retornar à consideração da E. Câmara suscitante.". (fls. 315/323).

Portanto, reconhecida pelo colendo Órgão Especial a inconstitucionalidade dos cargos de "Assessor Jurídico I" e "Procurador Chefe", constantes dos anexos II, V, VI e VII da LC 037/2005, e das Leis Complementares 127/2017 e 178/2020, outra solução não há que a rejeição dos recursos e consequente manutenção da r. sentença que julgou procedente em parte o pedido inicial para determinar a exoneração dos ocupantes daqueles cargos e impedir novas nomeações, com consequente preenchimento dos referidos cargos por servidores efetivos, nomeados mediante aprovação em concurso público. Isso porque, ante a inconstitucionalidade ora declarada, não há mais suporte normativo para o provimento em comissão de livre nomeação e





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

exoneração dos referidos cargos.

Ante o exposto, pelo meu voto nego provimento ao recurso voluntário e reexame necessário.

**OSVALDO MAGALHÃES**

**Relator**