



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

Registro: 2025.0000434818

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2147160-58.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE PAULISTA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VARGEM GRANDE PAULISTA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "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 Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS SOARES DE MELLO, EUVALDO CHAIB, PAULO ALCIDES, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDO VIOTTI, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUIS FERNANDO NISHI E JARBAS GOMES.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

VOTO Nº 37.412

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo
Réus: Prefeito do Município de Vargem Grande Paulista e
Presidente da Câmara Municipal de Vargem Grande Paulista

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

I. CASO EM EXAME

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra dispositivos da Lei n. 112/2023 do Município de Vargem Grande Paulista, que reestruturou o plano de cargos e carreira da Guarda Municipal. A norma foi alterada pela Lei Complementar n. 118/2025, que sanou as inconstitucionalidades apontadas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste na análise da perda do objeto da ação direta de inconstitucionalidade em razão da alteração substancial da norma impugnada.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A nova lei complementar descreveu as atribuições das funções gratificadas, sanando a incompatibilidade com o princípio da reserva de lei.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece que a revogação ou alteração substancial de norma impugnada resulta na perda do objeto da ação direta de inconstitucionalidade.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Processo extinto sem resolução de mérito.

Tese de julgamento: 1. A revogação ou alteração substancial de norma impugnada em ação direta de inconstitucionalidade resulta na carência da ação por perda superveniente do interesse processual.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 96, II, b; CPC, art. 485, VI.

Jurisprudência Citada:

STF, ADI 3.416-AgR, Rel. Min. Edson Fachin; STF, ADI 1147, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 23.08.2019.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

Vistos,

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de liminar, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, em face dos incisos II a IV do § 1º e do § 4º do artigo 4º, do parágrafo único do artigo 19, dos §§ 6º a 8º do artigo 25, dos incisos II a IV do artigo 41 e das expressões “GM Inspetor Regional”, “GM Inspetor Chefe” e “Corregedor Adjunto” constantes do Anexo II da Lei n. 112, de 04 de maio de 2023, do Município de Vargem Grande Paulista, a qual *“Dispõe sobre a reestruturação do plano de cargos e carreira da Guarda Municipal de Vargem Grande Paulista - SP e dá outras providências”*.

Argumenta que os preceitos normativos impugnados contrariam frontalmente os artigos 24, § 2º, 1 e 4, e 111 da Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos artigos 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal. Argui que a incompatibilidade das normas atacadas se visualiza a partir de seu cotejo com dispositivos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144. Sustenta a instituição de funções gratificadas sem descrição das respectivas atribuições. Aduz ser elementar relacionado à criação de cargos, empregos públicos e funções gratificadas em sentido amplo a necessidade de lei específica, no sentido de reserva legal ou de lei em sentido formal, ou, ainda, de princípio da legalidade absoluta ou restrita,

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

como ato normativo produzido no Poder Legislativo, observada a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a matéria, mediante o competente e respectivo processo, que descreva as correlatas atribuições. Acrescenta que a criação do cargo público impõe a fixação de suas atribuições porque todo cargo pressupõe função previamente definida em lei. Assevera que somente a partir da descrição precisa das atribuições do posto público (cargo ou emprego) ou da função gratificada será possível, a bem do funcionamento administrativo e dos direitos dos administrados, averiguar-se a completa licitude do exercício de suas funções pelo agente público. Sustenta que os dispositivos impugnados, ao instituírem as funções de “Inspetor Chefe”, “Inspetor Regional” e “Corregedor Adjunto” (10 funções ao todo), sem descrever as suas atribuições e relegando ao Chefe do Poder Executivo tal mister, ofendem a ordem constitucional, especialmente a reserva legal e os princípios informadores da Administração Pública. Argui que foi conferido ao Chefe do Poder Executivo liberdade ampla, muito pouco limitada, para a nomeação de servidores ao exercício dessas funções indefinidas, o que intensifica a inconstitucionalidade constatada, de acordo com o art. 111 da Constituição Estadual. Defende que a instituição de função desacompanhada das atribuições é inadequada para a valorização do servidor público. Aduz a inexistência de relação lógica de causalidade entre fatos geradores que sequer foram traçados pelas normas locais e a finalidade das funções gratificadas. Pleiteia a declaração de inconstitucionalidade dos incisos II a IV do § 1º e do § 4º do art. 4º, do parágrafo único do art. 19, dos §§ 6º a 8º do art. 25, dos incisos II a IV do art. 41 e das expressões “GM Inspetor Regional”,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

“GM Inspetor Chefe” e “Corregedor Adjunto” constantes do Anexo II da Lei n. 112, de 04 de maio de 2023, do Município de Vargem Grande Paulista.

A decisão inicial indeferiu o pedido de liminar (fls. 162/163).

Foi certificado o decurso de prazo para manifestação da Procuradoria Geral do Estado (fls. 174).

Não houve apresentação de informações pelo Prefeito, bem como pelo Presidente da Câmara Municipal de Vargem Grande Paulista, nos termos da certidão de fls. 180. Parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência dos pedidos (fls. 184/189).

O feito foi remetido à mesa para julgamento, conforme despacho de fls. 192.

O Prefeito do Município pleiteou a retirada do feito da pauta de julgamento do dia 19 de fevereiro de 2025, após noticiar a aprovação de Projeto de Lei Complementar que descreve as atribuições das funções gratificadas de “GM Inspetor Regional”, “GM Inspetor Chefe” e “Corregedor Adjunto” (fls. 194/196).

O feito foi retirado de pauta a pedido da relatora, na sessão de julgamento do dia 19 de fevereiro de 2025 (fls. 207/208).

O Prefeito do Município de Vargem Grande Paulista apresentou petição informando que sancionou a Lei Complementar n. 118/2025, pela qual sanou as inconstitucionalidades apresentadas pela Lei Complementar n. 112/2023, objeto da presente



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

ação e pleiteou, por fim, a extinção da ação pela perda de objeto (fls. 216/217).

Novo parecer exarado pela D. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 223/227) opinando pela extinção da ação por perda superveniente de interesse.

É o relatório.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de liminar, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, em face dos incisos II a IV do § 1º e do § 4º do artigo 4º, do parágrafo único do artigo 19, dos §§ 6º a 8º do artigo 25, dos incisos II a IV do artigo 41 e das expressões “GM Inspetor Regional”, “GM Inspetor Chefe” e “Corregedor Adjunto” constantes do Anexo II da Lei n. 112, de 04 de maio de 2023, do Município de Vargem Grande Paulista, a qual “Dispõe sobre a reestruturação do plano de cargos e carreira da Guarda Municipal de Vargem Grande Paulista - SP e dá outras providências”.

A norma impugnada foi assim transcrita, no que interessa à presente ação:

“Art. 4º As funções gratificadas deverão ser providas por membros efetivos da Instituição, sendo estas consideradas de Chefia e Direção, funções estas de Livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo Municipal.

§ 1º Em conformidade com o disposto no artigo 15 da lei federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, que dispõe sobre o estatuto das guardas municipais, ficam criadas, na Guarda Civil de Vargem Grande Paulista, as seguintes funções gratificadas:

(...)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

- II - de Inspetor Chefe;
- III - de Inspetor Regional;
- IV - de Corregedor Adjunto.

(...)

§ 4º A função de Corregedor Adjunto deverá ser preenchida, preferencialmente, por Guarda Municipal Bacharel em Direito com no mínimo 10 (dez) anos na instituição.

(...)

Art. 19 – Ao Guarda Municipal Inspetor, além das atribuições inerentes ao cargo de Guardas Municipais, compete:

(...)

Parágrafo único. As atribuições do Inspetor Regional, Inspetor Chefe e do Corregedor Adjunto serão reguladas por decreto do Chefe do Executivo.

(...)

Art. 25 – Os vencimentos dos cargos integrantes do quadro da Guarda Municipal de Vargem Grande Paulista correspondem aos valores fixados no Quadro de Referências constante no anexo I, da Lei nº 1171 de 2021 ou outro que venha a substituí - lo.

(...)

§ 6º Fica instituída aos ocupantes na função de Inspetor Regional a gratificação de 30% (trinta por cento) sobre o nível do respectivo padrão de vencimentos.

§ 7º Fica instituída aos ocupantes na função de Inspetor Chefe a gratificação de 40% (Quarenta por cento) sobre o respectivo padrão de vencimentos.

§ 8º Fica instituída aos ocupantes na função de Corregedor Adjunto a gratificação de 40% (quarenta por cento) sobre o respectivo padrão de vencimentos.

(...)

Art. 41 – O Comando Geral da Guarda Municipal de Vargem Grande Paulista terá a seguinte composição:

(...)

- II - Inspetores Chefes.
- III - Inspetores Regionais;
- IV - Corregedor Adjunto.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

(...)

ANEXO II
INSÍGNAS DE REPRESENTAÇÃO
HIERÁRQUICA E FUNCIONAL

COMANDANTE

INSPETOR CHEFE
INSPETOR REGIONAL

SUBINSPETOR
INSPETOR

CLASSE DISTINTA CLASSE ESPECIAL 1ª
CLASSE GM”.

O Prefeito do de Vargem Grande Paulista, contudo, informou que sancionou a Lei Complementar n. 118/2025, pela qual sanou as inconstitucionalidades apresentadas pela Lei Complementar n. 112/2023, tendo sido publicada no Diário Oficial do Município de Vargem Grande Paulista em 21 de fevereiro de 2025 (fls. 219/220).

A novel norma, Lei Complementar n. 118, de 19 de fevereiro de 2025, dispõe, no que interessa à presente ação, *in verbis*:

ANEXO V
ATRIBUIÇÕES DAS FUNÇÕES
GRATIFICADAS

INSPETOR REGIONAL

- I - planejar, coordenar e supervisionar as atividades administrativas e operacionais da área de sua circunscrição;
- II - exercer a chefia da unidade para a qual for

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

designado;

III - cumprir e fiscalizar seus subordinados quanto ao cumprimento das ordens emanadas, a fim de garantir a boa qualidade e eficácia das missões exercidas pela Guarda Municipal;

IV - realizar o planejamento e o controle das atividades exercidas nos órgãos municipais existentes na sua área de circunscrição, elaborando relatório ao superior hierárquico sobre as necessidades a serem supridas para o desempenho das missões; V - gerenciar o emprego do efetivo de acordo com as diretrizes fixadas pela Secretaria de Segurança Pública Municipal;

VI - zelar pelo bom relacionamento entre os órgãos municipais, estaduais e federais existentes na sua circunscrição;

VII - zelar pela disciplina do efetivo subordinado;

VIII - quando designado:

a) substituir o Inspetor de Chefe em seus impedimentos legais;

b) prestar assistência administrativa e operacional ao

Inspetor de Chefe, bem como ao Subcomandante e ao Comandante da Guarda Municipal;

c) prestar assistência às Unidades da Secretaria de Segurança Municipal;

d) exercer a função de instrutor nos cursos de formação e aperfeiçoamento para Inspetor Regional, de Guarda Municipal ministrados pelo Centro de Formação da GCM de Vargem Grande Paulista.

INSPETOR DE CHEFE

I - exercer a Chefia da Unidade para a qual for designado;

II - cumprir e fiscalizar seus subordinados quanto ao cumprimento das ordens emanadas, a fim de garantir a boa qualidade e a eficácia das missões exercidas pela Guarda Municipal;

III - realizar, em conjunto com os inspetores subordinados, o planejamento e o controle das missões exercidas pela Guarda Municipal na sua área de circunscrição;

IV - manter informado seu superior imediato



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

quanto ao desenvolvimento dos trabalhos realizados na sua área de circunscrição, bem como sobre as necessidades logísticas para o desempenho das atividades;

V - zelar pela disciplina do efetivo subordinado;

VI - quando designado:

a) substituir o Subcomandante e o Comandante em seus impedimentos legais;

b) prestar assistência ao Subcomandante e ao Comandante da Guarda Municipal;

c) prestar assistência às Unidades da Segurança de Segurança Pública Municipal Urbana;

d) exercer a função de instrutor nos cursos de formação e aperfeiçoamento para Inspetor Regional, Inspetor, Classe Distinta e Guarda Municipal ministrados pelo Centro de Formação da GCM de Vargem Grande Paulista.

(...)CORREGEDOR ADJUNTO

I - Exercer a Chefia do Depto de Assuntos internos da Guarda Municipal;

II - assessorar o corregedor geral na apuração das infrações disciplinares atribuídas aos integrantes da Guarda Municipal;

III - a realizar visitas de inspeção e correições extraordinárias em qualquer Unidade da Guarda Municipal;

IV - apurar as representações, bem como a investigação de denúncias sobre o comportamento ético, social e funcional dos candidatos e dos que já ocupam cargos na Guarda Municipal.

Neste contexto, a nova lei sanou a incompatibilidade com o princípio da reserva de lei apontada na inicial ao descrever as atribuições das funções gratificadas de “Inspetor Regional”, “Inspetor Chefe” e “Corregedor Adjunto”.

Importante destacar passagem do parecer do Ministério Público, da lavra do Subprocurador-Geral de Justiça Wallace Paiva Martins Júnior (fls. 227):



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

“A finalidade precípua do controle concentrado é expurgar do ordenamento jurídico normas que contrariem de maneira direta preceitos constitucionais. Se tal objetivo é alcançado por outros meios, as condições necessárias à propositura da ação direta de inconstitucionalidade deixam de existir.(...)”

Face ao exposto, opino pela extinção do processo sem resolução do mérito.”

Nesse sentido a jurisprudência do Pretório Excelso, que se firmou quanto à perda do objeto da ação direta nos casos em que o ato normativo combatido é revogado ou substancialmente alterado:

Ementa: Direito administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Resoluções do TRT-3ª Região. Transformação de cargos em comissão, criação de funções comissionadas e instituição de gratificações sem previsão legal. 1. Ação direta contra resoluções do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região que transformaram cargos em comissão, criaram funções comissionadas e instituíram gratificações sem amparo legal. **2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a revogação ou alteração substancial, que implique exaurimento da eficácia dos dispositivos questionados, resulta na perda de objeto da ação** (ADI 3.416-AgR, Rel. Min. Edson Fachin). Tendo havido a revogação das Resoluções Administrativas nº 95/1991, 16/1989, 190/1991, 56/1992 e 68/1992, a ação está parcialmente prejudicada. 3. Quanto às resoluções ainda vigentes, apenas a de nº 44/1993 é constitucional. A criação de cargos, empregos e funções na Administração Pública depende de previsão legal (RE 577.025, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). A transformação operada pelas resoluções impugnadas, com exceção da 44/1993, consiste, na realidade, na extinção de um cargo ou função para a criação de outro(a) em seu lugar, ao qual corresponde o pagamento de remuneração distinta. Dessa forma, por gerar aumento de despesa, não prescinde de autorização legislativa. Ademais, alguns dos atos impugnados vão além para acrescentar novas funções comissionadas. Assim, também por esse motivo, ofendem o princípio da reserva legal (CF/1988, art. 96, II, b). 4. O STF tem entendimento assente no sentido de que a instituição de vantagens pecuniárias e o aumento de remuneração em favor de servidores públicos exigem a edição de lei. Não se admite, assim, a criação de gratificações por ato infralegal, como as resoluções de tribunais. Nesse sentido: ADI 1.732, Rel.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2147160-58.2024.8.26.0000

Min. Néri da Silveira, e Súmula Vinculante nº 37. 5. Ação conhecida em parte para julgar parcialmente procedente o pedido, com a fixação da seguinte tese: "É inconstitucional ato normativo infralegal de tribunal que cria cargo ou função pública, transforma cargo em comissão com aumento de despesa e institui gratificação em favor de servidores públicos".

(ADI 1147, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23-08-2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019) - destaquei

Portanto, restou caracterizada a carência da ação por perda superveniente do interesse processual, devendo a ação ser julgada extinta, sem exame de mérito.

Em face do exposto, pelo voto, Julga-se extinto o processo sem resolução de mérito, nos termos do artigo 485, VI, do Código de Processo Civil.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
Relatora