



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000355545

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1009022-94.2023.8.26.0152, da Comarca de Cotia, em que é apelante MUNICÍPIO DE COTIA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Por maioria de votos, nos termos do art. 942 do CPC, em julgamento estendido, deram provimento ao recurso, vencido o relator que negava provimento e declara voto vencido. Acórdão com a 2ª juíza.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores LUCIANA BRESCIANI, vencedor, MARCELO BERTHE, vencido, CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente), CARLOS VON ADAMEK E RENATO DELBIANCO.

São Paulo, 8 de abril de 2025

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

RELATORA DESIGNADA

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2ª Câmara – Seção de Direito Público

Apelação Cível nº 1009022-94.2023.8.26.0152

Apelante: MUNICÍPIO DE COTIA
Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
Comarca/Vara: COTIA/ 1ª VARA CÍVEL
Juíza prolatora: RENATA MEIRELLES PEDRENO

VOTO Nº 32.846

Apelação Cível – Embargos à execução – Multa decorrente de Termo de Ajustamento de Conduta – Regularização de cargos em comissão do Município de Cotia – Municipalidade que promoveu reestruturação administrativa, com a edição de sucessivas leis complementares, voltadas à adequação de atribuições e extinção dos postos – Finalidade do ajuste atendida – Presunção de legitimidade dos atos administrativos não elidida – Ausência de prova do descumprimento – Execução de multa indevida – Acolhimento dos embargos – Recurso provido.

Reporto-me aos termos do relatório lançado pelo nobre e culto Relator sorteado, Des. MARCELO MARTINS BERTHE:

Tratam os autos de recurso de apelação extraído de Embargos à Execução, interpostos contra a r. sentença de fls. 162/166, proferida pela MM. Juiz da 1ª Vara Cível da Comarca de Cotia, que rejeitou os embargos à execução, por considerar descumprido o prazo para cumprimento das obrigações previstas no TAC firmado entre as partes, considerando razoável e proporcional a multa de R\$ 342.600,00 pactuada.

O Município de Cotia interpôs recurso sustentando que adotou as providências necessárias para fiel cumprimento do TAC, com a promulgação de

nova Lei Complementar, exonerando os servidores que ocupavam os cargos de diretor de departamento e chefe de divisão. Aduz comprovada a inexistência de mora (fls. 388/399).

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 419/421).

O Ministério Público em segunda instância ofereceu parecer pugnando pelo provimento do recurso (435/444).

Houve oposição quanto à forma de julgamento virtual (fls. 431).

O processo foi inicialmente distribuído de forma livre ao Des. Jayme de Oliveira, da 4ª Câmara de Direito Privado, que proferiu decisão monocrática (fls. 445/447) determinando a sua redistribuição a esta Câmara, em razão da prevenção pelo julgamento do Agravo de Instrumento nº 2184818-53.2023.8.26.0000.

É o relatório.

Ouso divergir do nobre Relator sorteado, para acolher integralmente o bem elaborado parecer da d. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 435/444) e dar provimento ao recurso do Município de Cotia para acolher os embargos à execução.

Trata-se embargos à execução opostos pelo Município de Cotia em face da cobrança de multa fixada em Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público, no qual se comprometeu a extinguir os cargos em comissão de chefe de divisão e diretor de departamento previstos na Lei Complementar municipal nº

253/2018, até 01.06.2023, por ostentarem atribuições de natureza técnica e profissional, afastadas das funções de direção, chefia e assessoramento, e, portanto, incompatíveis com os preceitos dos arts. 37, II e V, da Constituição Federal.

O Município, em vez de extinguir, editou nova lei "*readequando*" atribuições para justificar a permanência dos mesmos cargos.

O Ministério Público, ora apelado, entende que a medida não foi um cumprimento de fato, e que a nova lei apenas manteve as estruturas anteriores com nova roupagem. Diante disso, ajuizou execução de multa diária prevista no TAC, considerando que o Município está em mora desde 02/06/2023.

O d. Juízo *a quo* rejeitou os embargos.

Pois bem.

A controvérsia reside na verificação de cumprimento do TAC, tendo em vista a edição da Lei Complementar municipal nº 351/2023, que buscou adequar as atribuições dos cargos em comissão ao ordenamento constitucional. Ou, eventualmente, na análise da proporcionalidade da multa fixada.

Respeitado o entendimento em sentido contrário, não assiste razão ao Ministério Público ao afirmar que a regularização dos

cargos, por intermédio de nova legislação, não estava entre as possibilidades firmadas no TAC.

É certo que o TAC estabeleceu a necessidade de extinção de cargos de livre provimento cujas atribuições não se coadunavam com os critérios constitucionais de direção, chefia e assessoramento, conforme interpretação dada pelo STF no julgamento do Tema 1010 da repercussão geral, bem como a exoneração dos respectivos ocupantes.

No entanto, essa não é a única via admissível para a regularização das inconformidades detectadas à época da celebração do ajuste, mormente porque não houve vedação à reestruturação legislativa da Administração.

Com efeito, a própria natureza do Termo de Ajustamento de Conduta – instrumento voltado à promoção da tutela de interesses difusos e coletivos mediante a autocomposição – impõe que sua interpretação observe a finalidade do ajuste, e não apenas a literalidade de suas cláusulas.

A extinção dos cargos em comissão e a exoneração dos servidores eram medidas adequadas à configuração normativa então vigente, que permitia o provimento de cargos comissionados para o exercício de funções meramente técnicas, em afronta ao art. 37, II e V, da Constituição Federal.

Entretanto, cumpre observar que a readequação da legislação municipal, com a correta delimitação das atribuições dos cargos em comissão e funções de confiança, é medida suficiente para dar cumprimento à obrigação assumida, desde que atenda à finalidade do TAC.

Segundo os elementos constantes dos autos, a novel legislação municipal (LC 351/2023), buscou promover a restrição das atribuições dos cargos comissionados e funções de confiança às atividades de direção, chefia e assessoramento, de modo que não subsistiria a inconstitucionalidade anteriormente identificada. O Ministério Público, inclusive, reconhece que não há notícia de que essa legislação ostente inconstitucionalidade formal ou material. Assim, a simples permanência dos servidores nos cargos reformulados não é suficiente, por si só, para configurar o descumprimento do TAC, tampouco para autorizar a execução da multa.

Com efeito, verifica-se que o Município, em cumprimento ao ajustado, promoveu reformas legislativas que culminaram na revogação da norma anteriormente tida como inconstitucional, extinguindo os cargos que davam ensejo ao desvirtuamento, conforme comprovado pela edição da Lei Complementar nº 356/2023 e, posteriormente, da Lei Complementar nº 375/2024.

Não se pode ignorar, ainda, que a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo se manifestou formalmente, nos autos do Inquérito Civil n.º 2613.0000531/2023 pela regularidade da nova legislação (LC nº 375/2024). No curso das tratativas administrativas com a

municipalidade, conforme registrado em reuniões técnicas, houve exposição detalhada dos ajustes normativos, culminando no entendimento de que, por ora, não se identifica afronta ao texto constitucional que justifique o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (fls. 407/412).

Esse reconhecimento institucional por parte do órgão máximo do Ministério Público evidencia que o Município procurou a efetivação material do TAC, inclusive com a edição de múltiplos diplomas legais que visaram, em um primeiro momento, regularizar, e depois extinguir os postos questionados, tudo em sintonia com os comandos do art. 37, II e V, da Constituição Federal.

Assim, a imposição da multa contratual pressupõe o inadimplemento voluntário e injustificado da obrigação, o que não se configura na hipótese em exame, na qual houve esforço demonstrável de cumprimento, inclusive com envolvimento direto do Ministério Público na formulação das legislações supervenientes.

O parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça, que entendeu pelo provimento do recurso, é minucioso e examina com precisão tanto os aspectos fáticos quanto jurídicos da controvérsia, ressaltando que o descumprimento verificado inicialmente se situava no plano normativo, e que este foi devidamente corrigido pela legislação superveniente:

A situação fática que justificou a formalização do Termo de Ajustamento da Conduta se limitou à

readequação formal na descrição do exercício das funções. O desvio era facilmente identificado, uma vez que havia previsão legal (ainda que inconstitucional) permitindo a adoção de expedientes para garantir o ingresso de pessoas no serviço público sem o pressuposto legal – aprovação em concurso público. Não há notícia de que a lei que estabeleceu a reforma administrativa ainda ostente vício de inconstitucionalidade.

O parquet reputou descumprido o Termo de Ajustamento de Conduta apontando indício de fraude, no sentido de que nenhum dos servidores foi desligado do serviço público e ainda figuram nos mesmos cargos, agora, com novas atribuições. Essa questão é diversa daquela que autorizava a formalização do TAC, já que aponta o apelado a existência de fraude, ou seja, a despeito da roupagem legal, os servidores ainda estão, não obstante investidos em cargos em comissão e funções de confiança, exercendo funções típicas de cargos efetivos.

Ocorre que os atos administrativos se revestem do atributo de “presunção de legitimidade”, ou seja, em princípio os atuais ocupantes dos cargos reformados exercem as funções neles estabelecidas. A presunção citada é, obviamente, relativa, porém deve ser comprovada. Os indícios apontados devem ser demonstrados, o que, inclusive, ensejará eventual configuração de ato ímprobo. Incumbe ao parquet, portanto, demonstrar que, efetivamente, os servidores mantidos nos cargos de comissão e funções de confiança exerçam funções técnicas e que, agora, subsiste uma fraude.

Aliás, frise-se o equívoco do Juízo ao apontar “A lei municipal superveniente alterando a descrição das funções dos ocupantes dos cargos de “Chefe de Divisão” e “Diretor de Departamento não teve o condão de modificar, no plano fático, o caráter técnico e burocrático dos cargos, expressamente confessado pela Municipalidade, e por isso não supre as obrigações assumidas no TAC e nem afasta sua

exigibilidade”, um vez que, nenhuma prova foi encartada no sentido de que os servidores mantidos reajustaram as funções na prática para exercer efetivamente atribuições de direção, chefia e assessoramento.

De fato, a presunção estabelecida pelo parquet e acolhida pelo Juízo, segundo a qual “a lei municipal superveniente alterando a descrição das funções dos ocupantes dos cargos de “Chefe de Divisão e “Diretor de Departamento não teve o condão de modificar no plano fático o caráter técnico e burocrático dos cargos.” Somente poderia se mostrar acertada se demonstrado esse descompasso no plano fático, o que não ocorreu. Certamente que a manutenção dos mesmos servidores pode ser um indício de desvirtuamento da nova lei, porém não é suficiente para justificar o suposto descumprimento do TAC, cabendo ao Parquet voltar seus olhos e as ferramentas de investigação para identificar concretamente se há esse descompasso e, ainda, apurar as responsabilidades do Administrador, inclusive, sob o ponto de vista da Lei de Improbidade Administrativa.

*Pelo exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** opina pelo PROVIMENTO do recurso interposto.*

(destaques no original)

Por fim, observo que o precedente mencionado na r. sentença, referente ao Agravo de Instrumento nº 2184818-53.2023.8.26.0000 interposto contra decisão prolatada nos autos de execução de obrigação de fazer envolvendo o mesmo TAC, ressaltou expressamente a possibilidade de entendimento em sentido contrário por ocasião do julgamento do mérito dos embargos.

Diante do exposto, pelo meu voto, acolho integralmente o bem lançado parecer da d. Procuradoria-Geral de Justiça e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dou provimento ao recurso, para julgar procedentes os embargos à execução, reconhecendo o adimplemento das obrigações pactuadas no Termo de Ajustamento de Conduta e, por conseguinte, declarando a inexigibilidade da multa cominatória prevista no título executivo, extinguindo-se a execução.

Não há condenação ao pagamento de honorários advocatícios, uma vez que o Ministério Público figura como parte vencida, atuando na defesa do interesse público, sem má-fé.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora Designada



Voto nº 23.752

2ª Câmara de Direito Público

Apelação Cível nº 1009022-94.2023.8.26.0152

Apelante: Município de Cotia

Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Juíza sentenciante: Débora Custódio Santos Marconi

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Tratam os autos de recurso de apelação extraído de Embargos à Execução, interpostos contra a r. sentença de fls. 162/166, proferida pela **MM. Juíz da 1ª Vara Cível da Comarca de Cotia**, que rejeitou os embargos à execução, por considerar descumprido o prazo para cumprimento das obrigações previstas no TAC firmado entre as partes, considerando razoável e proporcional a multa de R\$ 342.600,00 pactuada.

O Município de Cotia interpôs recurso sustentando que adotou as providências necessárias para fiel cumprimento do TAC, com a promulgação de nova Lei Complementar, exonerando os servidores que ocupavam os cargos de diretor de departamento e chefe de divisão. Aduz comprovada a inexistência de mora (fls. 388/399).

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 419/421).

O Ministério Público em segunda instância ofereceu

parecer pugnando pelo provimento do recurso (435/444).

Houve oposição quanto à forma de julgamento virtual (fls. 431).

O processo foi inicialmente distribuído de forma livre ao Des. Jayme de Oliveira, da 4ª Câmara de Direito Privado, que proferiu decisão monocrática (fls. 445/447) determinando a sua redistribuição a esta Câmara, em razão da prevenção pelo julgamento do Agravo de Instrumento nº 2184818-53.2023.8.26.0000.

É o relatório.

O recurso não comporta provimento.

A questão cinge-se sobre a existência de mora no cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta que justifique a imposição de multa diária.

Conforme se observa dos autos, consta às fls. 94/101 cópia do supra referido TAC, assinado entre as partes em 22 de junho de 2022 (fls. 101), indicando que o prazo para promoção da reforma administrativa, com extinção dos cargos de livre provimento, cujas funções fossem de natureza técnica e profissional, sem plexos de assessoramento, chefia ou direção, bem como a exoneração dos servidores atualmente nomeados, era 1º de junho de 2023 (fls. 98).

Consta ainda no TAC, em sua Cláusula Quinta, que o descumprimento das obrigações ensejaria multa diária no importe de 10 UFESPs, multiplicado pela quantidade de cargos mantidos em desconformidade com o ajuste, limitada a 10.000 UFESPs (fls. 100). 1501220.85.2023.8.26.0152

Embora o Município alegue que o cumprimento se deu dentro do prazo estabelecido no TAC, o que se tem dos autos diverge de tal afirmação.

Como acima exposto, o TAC compreendia duas obrigações expressas, quais sejam, a realização de reforma administrativa, com extinção de cargos em comissão de Direito de Departamento e Chefe de Divisão, e a exoneração dos servidores nomeados para tais cargos à época da assinatura da avença.

Em 01º de junho de 2023 foi sancionada e promulgada a Lei Complementar nº 351, que em tese promoveria a reforma administrativa acordada pelo TAC.

No entanto, tal lei não atendia ao previsto no acordo, promovendo basicamente uma mudança de termos, sem estar materialmente adequada aos requisitos previstos no TAC.

Nessa linha seguiu a Des. Vera Angrisani, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 2184818-53.2023.8.26.0000:

Ora, a edição da LCM 351/23, aparentemente, representou



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tentativa canhestra de burlar o compromisso assumido e manter a estrutura viciada de nomeações sem concurso tanto que o projeto de lei complementar foi encaminhado pelo Legislativo apenas no início de agosto deste ano (após o escoamento do prazo previsto no TAC), e na mensagem do Chefe do Executivo citou-se, inclusive, o fato de a Prefeitura ter sido “obrigada” a exonerar os 227 ocupantes dos cargos que deveriam ser extintos (fls. 97/100).

Obviamente, a edição daquela norma, pelo que se vê do projeto (fls. 101/105), não configura, nem de longe, a reforma administrativa prevista no TAC. Em análise perfunctória, o comparativo das atribuições dos chefes e diretores antes e depois da vigência da nova lei não indicam a existência de mudanças significativas. Os termos utilizados, apesar de distintos, possuem significados semelhantes, buscando dar nova roupagem ao que a própria Prefeitura admitiu ser irregular (fls. 25/30).

Tal agravo de instrumento, já transitado em julgado, foi interposto pelo Município contra decisão que lhe concedia prazo para comprovar o cumprimento do TAC em execução promovida pelo Ministério Público e teve julgamento em 05 de setembro de 2023, indicando que àquela altura não havia ocorrido a reforma administrativa, sendo realizada apenas a exoneração dos servidores.

É o que se confirma a partir dos documentos juntados pelo apelante, que indicam que a exoneração dos servidores se deu apenas em 26 de julho de 2023, conforme Portaria nº 1.877/23 (fls. 400/406), ou seja, ultrapassando em quase dois meses o prazo firmado.

Já a reforma administrativa propriamente, com edição de nova legislação reestruturando a organização funcional dos órgãos municipais, somente foi levada a cabo através da Lei Complementar 356, publicada em 09 de outubro de 2023, que extinguiu os cargos em comissão conforme determinado no TAC, como se observa de parecer apresentado pela assessoria jurídica do Ministério Público (fls. 407/412).

Assim, tem-se que o cumprimento das obrigações firmadas somente findou-se mais de quatro meses após o prazo final estabelecido, sem demonstração de dificuldades que justificassem o atraso na edição da lei e na realização das exonerações necessárias, não havendo razão para afastar a multa estabelecida.

Não é possível atribuir a demora a eventual morosidade do processo legislativo ou mesmo da Câmara dos Vereadores, que, em verdade, prontamente analisou e votou os projetos propostos, o que sedimenta a conclusão de que o não atendimento das obrigações deveu-se apenas ao Poder Executivo.

Ressalta-se que a validade do TAC já foi examinada por esta Câmara, no mesmo acórdão supra referido, no âmbito do julgamento do Agravo de Instrumento nº 2184818-53.2023.8.26.0000, não se verificando qualquer vício de consentimento ou abuso na assinatura do pacto.

De outro lado, a penalidade previamente estabelecida no TAC se mostra razoável e proporcional à tutela que se pretende



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

preservar, até porque a incidência da multa foi diária de R\$ 77.770,00 e limitada a R\$ 342.600,00.

Isto porque, como demonstrado, não foi apresentada qualquer justificativa para a demora na execução das obrigações pactuadas, estando claro que o tempo disponibilizado pelo TAC era mais que o suficiente para o cumprimento das obrigações.

Assim, nada há de irregular na imposição de multa, porquanto a sua finalidade é justamente compelir o Município ao cumprimento da obrigação de fazer.

Portanto, se mostra razoável que o valor da multa seja mantido na sua totalidade, visto que limitado ao montante de R\$ 342.600,00 (trezentos mil Reais), ou seja, não se revela demasiadamente excessiva.

No caso concreto, o valor da multa se mostra como medida adequada, observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Por tais razões, a r. sentença não comportaria reparo, devendo ser integralmente mantida, por seus fáticos e jurídicos fundamentos.

Pelo exposto, **negaria provimento** ao recurso.

MARCELO MARTINS BERTHE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	10	Acórdãos Eletrônicos	JUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	2A56158D
11	17	Declarações de Voto	MARCELO MARTINS BERTHE	2A92183B

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1009022-94.2023.8.26.0152 e o código de confirmação da tabela acima.