

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado nº 6.651/2018

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSAO DA LEI N° 4.113/2008 E DA LEI N° 4.781/2017.

- O cargo de "Ouvidor Geral", em razão da natureza de suas atribuições, deve ser exercido por servidor de carreira (art. 115, V, da Constituição Estadual). Inadmissível o seu provimento por pessoa estranha aos quadros permanentes da Prefeitura Municipal.
- 2. "Coordenador de Cursos do Ensino Profissionalizante" e "Coordenador de Projetos do Ensino Profissionalizante": cargos de provimento em comissão, cujas atribuições não evidenciam excepcionalidade da função de assessoramento, chefia e direção, mas, função técnica, burocrática, operacional e profissional a ser preenchida por servidor público investido em cargo de provimento efetivo (arts. 115, II e V da Constituição Estadual).



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

O Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inc. VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2°, e no art. 129, inc. IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inc. VI, e no art. 90, inc. III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face das expressões "Ouvidor Geral do Município", "Coordenador de Cursos do Ensino Profissionalizante" e "Coordenador de Projetos do Ensino Profissionalizante", constantes dos Anexos I e VIII – C, da Lei nº 4.113, de 22 de dezembro de 2008, com a redação dada pela Lei nº 4.781, de 23 de outubro de 2017, todas do Município de Guaratinguetá, pelos fundamentos expostos a seguir.

I - DOS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A <u>Lei nº 4.113, de 22 de dezembro de 2008</u>, com a nova redação conferida pela Lei nº 4.781, de 23 de outubro de 2017, contempla, em seus Anexos I e VIII-C, os cargos em comissão, dentre os quais, estão o "Ouvidor Geral do Município", o "Coordenador de Cursos do Ensino Profissionalizante" e "Coordenador de Projetos do Ensino Profissionalizante".

Eis a redação da Lei nº 4.781, de 23 de outubro de 2017, no que tange ao caso presente:

"Art. 1°. Ficam instituídas as novas tabelas salariais dos servidores do Executivo Municipal de Guaratinguetá, face à declaração de inconstitucionalidade da Lei n° 4.584, de 15



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

de julho de 2015, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Parágrafo único. Em razão do disposto no caput deste artigo, passam a vigorar com nova redação os anexos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII-A e VIII-B da Lei Municipal nº 4.113, de 22 de dezembro de 2008, que também fica acrescida do anexo VIII-C, ora integrantes da presente lei.

Art. 2°. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de 1° de outubro de 2017, revogadas as disposições em contrário, inclusive a Lei Municipal n° 2.071, de 16 de junho de 1989, e a Lei Municipal n° 3.225, de 03 de julho de 1998".

Examinando-se os Anexos, verifica-se que o Anexo I, dentre outros, estabelece:

SITUAÇÃO ATUAL			SITUAÇÃO NOVA		
Qde	Denominação emprego	Salário	Qde	Denominação emprego	Salário
()	()	()	()	()	()
1	Ouvidor Geral do Município	R\$ 6.595,40	1	Ouvidor Geral do Município	R\$ 6.595,40
()					



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

1	<u>Supervisor</u> de	R\$	1	<u>Coordenador</u> de	R\$
	Projetos do	937,00		Projetos do	3.000,00
	Ensino			Ensino	
	Profissionalizante			Profissionalizante	
1	<u>Supervisor</u> de	R\$	1	<u>Coordenador</u> de	R\$
	Cursos do Ensino	937,00		Cursos do Ensino	3.000,00
	Profissionalizante			Profissionalizante	

Por seu turno, o Anexo VIII — C, ao cuidar das descrições das atribuições dos cargos de provimento em comissão, estabelece no que pertine ao caso em tela:

"(...)

12. COORDENADOR DE CURSOS DO ENSINO PROFISSIONALIZANTE

Planejar e supervisionar o desenvolvimento dos cursos de capacitação e qualificação profissional do profissionalizante; analisar as condições de oferta de curso e propor adequações necessárias; elaborar planos de cursos, relatórios e demais atividades relativas desenvolvimento elaborar relatórios dos cursos; estatísticas dos resultados dos cursos do ensino profissionalizante; providenciar material didático pedagógico; acompanhar o trabalho dos monitores; promover a intermediação com o mundo do trabalho



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(estágios, práticas e projetos); sugerir procedimentos metodológicos no desenvolvimento dos cursos do ensino profissionalizante.

Jornada Semanal: 44 h/s

13. COORDENADOR DE PROJETOS DO ENSINO PROFISSIONALIZANTE

Elaborar e desenvolver projetos educacionais; planejar e acompanhar o desenvolvimento de projetos do ensino profissionalizante; estudar a viabilidade técnica-econômico de projetos específicos em área de atuação; assistir e dar suporte técnico a projetos específicos de atuação.

Jornada Semanal: 44h/s

(...)

15. OUVIDOR GERAL

Coordenar os trabalhos desenvolvidos pela Ouvidoria Municipal, orientando o levantamento de informações e apuração de eventuais desvios na prestação dos serviços públicos, relatando ao Prefeito Municipal tais situações e assessorando-o quanto às correições necessárias.

Jornada semanal: 44 hs.

(...)".

II - O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os dispositivos impugnados, ao estabelecerem que "Ouvidor Geral" segue o regime do comissionamento puro, bem como que os outros dois



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

cargos ora contestados são de provimento em comissão, contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1°, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta.

As normas contestadas são incompatíveis com os seguintes preceitos 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.

(...)

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 cargos em comissões, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;

(...)



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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.

(...)

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."

III – FUNDAMENTAÇÃO

III - A - Cargo de "Ouvidor Geral": forma de provimento

É regra imperativa da Constituição Federal (art. 37, inc. V) que as funções de confiança sejam exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo e que percentual de cargos de provimento em comissão seja reservado a servidores de carreira.

E mais: os cargos em comissão devem ser preenchidos para desempenho de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Do art. 37, inc. V, da Constituição Federal, que encontra correspondência no art. 115, inc. V, da Constituição Estadual, deriva que há cargos de provimento em comissão: a) não exclusivos; b) exclusivos de servidores de carreira.

Os cargos de provimento em comissão não exclusivos são livremente providos por qualquer pessoa que satisfaça os requisitos legais.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Diversamente, os cargos de provimento em comissão exclusivos de servidores de carreira devem ser providos apenas por estes últimos, porque, embora o provimento seja precário, a natureza não-técnica de chefia, direção ou assessoramento aponta com maior grau para o caráter profissional respectivo.

O cargo de "Ouvidor Geral" é um dos cargos que se enquadra nesta segunda classificação e deve ser exercido por servidor de carreira, pois pressupõe o conhecimento específico das funções e da carreira, o conhecimento teórico e prático inerentes àquele que ascende na carreira até que venha a ocupar cargos mais altos da Instituição.

É incompatível com as atribuições do "Ouvidor Geral" a livre escolha e a nomeação de qualquer pessoa.

Afinal, trata-se de relevantes funções que só podem ser atribuídas ao servidor ocupante de cargo efetivo, por força da adição de atribuições que se impõe ao Ouvidor.

Trata-se, em última análise, de atribuições que requerem conhecimento técnico e burocrático, de tal forma que deve haver um acoplamento de atribuições ao servidor efetivo, de carreira, que pertence à mesma unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo.

Anote-se que a posição aqui sustentada encontra esteio em julgado desse E. Tribunal de Justiça, conforme ementa abaixo:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Criação de cargo de provimento em comissão de **Ouvidor Geral do Município de Taquaritinga**. (Lei n° 4.295, de 09 de novembro de 2015, em sua



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

redação original e na que lhe deu a Lei n° 4.317, de 29 de fevereiro de 2016). Inconstitucionalidade. Cargo que há de ser preenchido por servidor investido de provimento efetivo, mercê do conhecimento real da estrutura administrativa do ente público em que for atuar. Irregularidade, ademais, das atribuições fixadas, as quais estão divorciadas das posições de, chefia, direção e assessoramento, que reclamam outros atributos. Impossibilidade, à conta da natureza da posição, de a ocupação se dar por pessoa estranha ao quadro funcional. Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e V, todos da Carta Política Paulista. Doutrina e Precedentes deste Colegiado. Modulação. Necessidade de salvaguardar os serviços que vêm sendo prestados em prol da população. AÇÃO PROCEDENTE sem redução de texto". (TJ/SP, ADI n° 2208067-77.2016.8.26.0000, Des. Rel. Beretta da Silveira, julgada em 25 de maio de 2017, g.n.)

Do citado julgado, impõe-se citar ponderações preciosas para o presente caso:

"O posto de Ouvidor Geral – nem de longe – não se aproxima das chamadas funções de chefia, direção ou assessoramento.

(...)

Ao contrário do que pensa o Réu, aludida posição tem origem na palavra *ombudsman*, de origem sueca e que veio à cena em 1809 ao se criar o cargo de agente parlamentar de justiça que tinha a função de limitar os poderes do rei. Em termos atuais, a Ouvidoria consiste no órgão designado para atuar em instituições, públicas ou privadas, cabendo-lhe a receptação de toda sorte de queixas ou sugestões para dar o respectivo encaminhando, devendo – em essência – atuar na proteção livre e imparcial de todos.

À conta de sua natureza, não há vínculo de aproximação com os seus contratantes, em especial '(...) por quem detenha absoluta fidelidade e orientação traçadas, (...)'.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

É, portanto, nesse contexto que a crítica do Autor tem cabimento. Não há como se admitir que cargo desse naipe possa ser provido em comissão.

(...)

Esse marco é representativo, na medida em que afasta a ideia da impossibilidade de provimento em comissão, senão que ele se dê em pessoa (I) concursada e (ii) que integre, para melhor exercer a função, o Executivo local.

Tais postulados vão ao encontro do princípio da eficiência, que é um dos nortes a serem seguidos pelo administrador público.

De fato, soaria burlesco admitir alguém para realizar a função de Ouvidor apenas pelo critério de confiança, com o risco de produzir uma atuação aquém de sua importância, agravado pelo fato de desconhecer os meandros dos serviços e repartições públicas, primordial, convenha-se ao exercício pleno do cargo daí porque o pedido – nesse cenário – merece acolhida." (g.n.)

Deste modo, requer-se que se declare a <u>inconstitucionalidade sem</u> <u>redução de texto</u> da expressão <u>"Ouvidor Geral do Município"</u> constante dos Anexos I e VIII – C, da Lei nº 4.113, de 22 de dezembro de 2008, com a redação dada pela Lei nº 4.781, de 23 de outubro de 2017, todas do Município de Guaratinguetá, de sorte a restar fixado que tal posto em comissão deve ser ocupado apenas por servidores de carreira.

III - B - Cargos de "Coordenador de Cursos do Ensino
Profissionalizante" e "Coordenador de Projetos do Ensino
Profissionalizante": forma de provimento

Analisando-se as disposições do Anexo VIII — C, que cuida da descrição dos cargos de provimento em comissão, constata-se que as funções exercidas pelo "Coordenador de Cursos do Ensino



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Profissionalizante" e pelo "Coordenador de Projetos do Ensino Profissionalizante" não são compatíveis com o seu provimento comissionado.

Cabe ao "Coordenador de cursos do ensino profissionalizante": planejar e supervisionar o desenvolvimento dos cursos de capacitação e qualificação profissional do ensino profissionalizante; analisar as condições de oferta de curso e propor adequações necessárias; elaborar planos de cursos, relatórios e demais atividades relativas ao desenvolvimento dos cursos; elaborar relatórios e estatísticas dos resultados dos cursos do ensino profissionalizante; providenciar material didático e pedagógico; acompanhar o trabalho dos monitores; promover a intermediação com o mundo do trabalho (estágios, práticas e projetos); sugerir procedimentos metodológicos no desenvolvimento dos cursos do ensino profissionalizante.

Por sua vez, compete ao "Coordenador de Projetos do Ensino Profissionalizante": elaborar e desenvolver projetos educacionais; planejar e acompanhar o desenvolvimento de projetos do ensino profissionalizante; estudar a viabilidade técnica-econômico de projetos específicos em área de atuação; assistir e dar suporte técnico a projetos específicos de atuação.

Como se vê, o exame das disposições normativas revela que os cargos de provimento em comissão acima referidos evidencia que são incompatíveis com a ordem constitucional vigente, em especial com os arts. 111, 115, incs. Il e V, e art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

As atribuições indicadas consubstanciam-se em atividades burocráticas, administrativas e executórias, que estão distantes dos encargos de comando superior onde se exige especial confiança e afinamento com as diretrizes políticas da autoridade nomeante.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Anote-se que, embora o Município seja dotado de autonomia política e administrativa, dentro do sistema federativo (cf. art. 1° e art. 18 da Constituição Federal), esta autonomia não tem caráter absoluto, pois se limita ao âmbito pré-fixado pela Constituição Federal (cf. José Afonso da Silva, Direito constitucional positivo, 13. ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 459).

A autonomia municipal deve ser exercida com a observância dos princípios contidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual (cf. Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, Curso de Direito Constitucional, 9. ed., São Paulo, Saraiva, 2005, p. 285).

No exercício de sua autonomia administrativa, o Município cria cargos, empregos e funções, mediante atos normativos, instituindo carreiras, vencimentos, entre outras questões, bem como se estruturando adequadamente.

Todavia, a possibilidade de que o Município organize seus próprios serviços encontra balizamento na própria ordem constitucional, sendo necessário que o faça através de lei, respeitando normas constitucionais federais e estaduais relativas ao regime jurídico do serviço público.

A regra, no âmbito de todos os Poderes Públicos, deve ser o preenchimento dos postos através de concurso público de provas ou de provas e títulos, pois assim se garante a acessibilidade geral (prevista inclusive no art. 37, inc. I da Constituição Federal; bem como no art. 115, inc. I da Constituição do Estado de São Paulo). Essa deve ser a forma de preenchimento dos cargos e empregos de natureza técnica ou burocrática.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança, de livre nomeação e exoneração, deve ser limitada aos casos excepcionais em que seja exigível especial relação de confiança entre o governante e o servidor, para que adequadamente sejam desempenhadas funções inerentes à atividade predominantemente política.

Há implícitos limites à sua criação, visto que assim não fosse, estaria na prática aniquilada a exigência constitucional de concurso para acesso ao serviço público.

Podem ser de livre nomeação e exoneração apenas aqueles cargos ou empregos que, pela própria natureza das atividades desempenhadas, exijam excepcional relação de confiança e lealdade, isto é, verdadeiro comprometimento político e fidelidade com relação às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, que vão bem além do dever comum de lealdade às instituições públicas, necessárias a todo e qualquer servidor.

É esse o fundamento da argumentação no sentido de que "os cargos em comissão são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração. Por essas razões percebese quão necessária é essa fragilidade do liame. A autoridade nomeante não pode se desfazer desse poder de dispor dos titulares de tais cargos, sob pena de não poder contornar dificuldades que surgem quando o nomeado deixa de gozar de sua confiança" (cf. Diógenes Gasparini, Direito administrativo, 3. ed., São Paulo, Saraiva, 1993, p. 208).



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Sendo assim, não pode se reputar legítimo ato normativo que não acomete ao cargo atribuições que reclamem especial relação de confiança para desenvolvimento de funções de nível superior de condução das diretrizes políticas do governo.

Portanto, é de rigor se reconheça a inconstitucionalidade das expressões "Coordenador de Cursos do Ensino Profissionalizante" e "Coordenador de Projetos do Ensino Profissionalizante", constantes dos Anexos I e VIII-C, da Lei nº 4.113, de 22 de dezembro de 2008, com a redação dada pela Lei nº 4.781, de 23 de outubro de 2017, do Município de Guaratinguetá.

IV - DO PEDIDO PRINCIPAL

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a:

- a) inconstitucionalidade sem redução de texto da expressão "Ouvidor Geral do Município" constante dos Anexos I e VIII C, da Lei nº 4.113, de 22 de dezembro de 2008, com a redação dada pela Lei nº 4.781, de 23 de outubro de 2017, todas do Município de Guaratinguetá, de sorte a restar fixado que tal posto em comissão deve ser ocupado apenas por servidores de carreira.;
- b) inconstitucionalidade das expressões "Coordenador de Cursos do Ensino Profissionalizante" e "Coordenador de Projetos do Ensino Profissionalizante", constantes dos Anexos I e VIII-C, da Lei nº 4.113, de 22 de dezembro de 2008, com a redação dada



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

pela Lei nº 4.781, de 23 de outubro de 2017, do Município de Guaratinguetá.

Requer-se, ainda, que sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal da Guaratinguetá, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre os atos normativos impugnados.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que, aguarda-se deferimento.

São Paulo, 5 de julho de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio Procurador-Geral de Justiça

pss



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado nº 6.651/2018

Interessado: Procuradoria-Geral de Justiça Jurídica

Objeto: Análise de constitucionalidade da Lei nº 4.781, de 23 de outubro de 2017, do Município de Guaratinguetá, que dispõem sobre cargos de provimento em comissão na estrutura administrativa da Câmara Municipal de Guaratinguetá

1. Distribua-se eletronicamente a inicial da ação direta de inconstitucionalidade, junto ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

São Paulo, 5 de julho de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio Procurador-Geral de Justiça

pss