



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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

Protocolado nº 31.335/18

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 227, DE 03 DE MAIO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE OSASCO. CRIAÇÃO ABUSIVA E EXCESSIVA DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO QUE NÃO REVELAM PLEXOS DE ACESSORAMENTO, CHEFIA E DIREÇÃO, MAS ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA MERAMENTE TÉCNICA E PROFISSIONAL. DESCRIÇÃO GENÉRICA DE ATRIBUIÇÕES. RESERVA LEGAL. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1.010 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 111, 115, II E V, E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. Revela-se inconstitucional a criação de cargos de provimento em comissão cujas atribuições, em descrição demasiadamente genéricas, não evidenciam funções de assessoramento, chefia e direção, mas, funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais a serem preenchidas por servidores públicos investidos em cargos de provimento efetivo, cujo provimento deve se dar mediante aprovação em concurso público.

2. Incidência do Tema de Repercussão Geral nº 1.010 do Supremo Tribunal Federal com a seguinte tese:

“a) a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.”

3. Violação aos arts. 111; 115, II e V; e 144, da Constituição Estadual.

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, § 2º, 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 (Pt. nº 31.328/18), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face expressões **“Assessor do Diretor de Departamento de Desenvolvimento Econômico”**; **“Assessor do Diretor de Departamento de Análise e Cadastro**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Empresarial"; "Assessor do Diretor de Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor"; "Assessor do Diretor de Departamento de Abastecimento"; "Chefe Administrativo de Gabinete do Secretário de Indústria, Comércio e Abastecimento"; "Diretor do Departamento de Desenvolvimento Econômico"; "Diretor do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial"; "Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor"; "Diretor do Departamento de Abastecimento"; "Chefe da Divisão de Projetos Estratégicos"; "Chefe da Divisão de Cadastro de Empresas"; "Chefe da Divisão de Indústria, Comércio e Serviços"; "Chefe da Divisão de Proteção e Defesa do Consumidor"; "Chefe da Divisão de Feiras Livres"; "Chefe da Divisão de Mercados e Bancas de Jornais"; "Chefe da Divisão de Fiscalização"; "Chefe da Divisão de Segurança Alimentar"; "Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal da Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento"; "Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Desenvolvimento Econômico"; "Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial"; "Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor"; "Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Abastecimento"; "Gestor do Núcleo de Desenvolvimento Empresarial"; "Gestor do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos"; "Gestor do Núcleo de Estudo de Mercado"; "Gestor do Núcleo de Desenvolvimento do Turismo de Negócios"; "Gestor do Núcleo de Emissão de Licenças e Alvarás"; "Gestor do Núcleo de Pesquisa e Dados Estatísticos"; "Gestor do Núcleo de Análise Processual"; "Gestor do Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização"; "Gestor do Núcleo de Incentivo à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Formalização”; “Gestor do Núcleo de Apoio ao Empreendedor”; “Gestor do Núcleo de Educação e Orientação do Consumidor”; “Gestor do Núcleo de Proteção e Defesa do Consumidor”; “Gestor do Núcleo de Educação para o Consumo”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 1”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 2”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 3”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 4”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 1”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 2”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 3”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 4”; “Gestor do Núcleo de Fiscalização do Comércio Ambulante”; “Gestor do Núcleo de Fiscalização de Feiras”; “Gestor do Núcleo de Fiscalização de Mercados e Bancas”; “Gestor do Núcleo de Organização e Distribuição de Alimentos” e “Gestor do Núcleo de Formação e Orientação em Segurança Alimentar” constantes no ‘caput’ do artigo 5º e nos Anexos II e III da Lei Complementar nº 227, de 03 de maio de 2012, do Município de Osasco, pelos fundamentos expostos a seguir.

I- DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei Complementar nº 227, de 03 de maio de 2012, do Município de Osasco, que “*dispõe sobre a alteração e consolidação da estrutura da secretaria de indústria, comércio e abastecimento SICA, modifica as suas competências, cria e extingue os cargos que especifica*”, **no que interessa**, tem a seguinte redação:

“(…)

Art. 5º - Ficam criados: 1 (um) cargo de Secretário Adjunto da Indústria, Comércio e Abastecimento; 1 (um)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

cargo de Assessor do Secretário da Indústria, Comércio e Abastecimento; 1 (um) cargo de Assessor do Secretário Adjunto da Indústria, Comércio e Abastecimento; 1 (um) cargo de Assessor do Diretor de Departamento de Desenvolvimento Econômico; 1 (um) cargo de Assessor do Diretor de Departamento de Análise e Cadastro Empresarial; 1 (um) cargo de Assessor do Diretor de Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor; 1 (um) cargo de Assessor do Diretor de Departamento de Abastecimento; 1 (um) cargo de Chefe Administrativo de Gabinete do Secretário de Indústria, Comércio e Abastecimento; 1 (um) cargo de Diretor do Departamento de Desenvolvimento Econômico; 1 (um) cargo de Diretor do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial; 1 (um) cargo de Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor; 1 (um) cargo de Diretor do Departamento de Abastecimento; 1 (um) cargo de Chefe da Divisão de Projetos Estratégicos; 1 (um) cargo de Chefe da Divisão de Cadastro de Empresas; 1 (um) cargo de Chefe da Divisão de Indústria, Comércio e Serviços; 1 (um) cargo de Chefe da Divisão de Proteção e Defesa do Consumidor; 1 (um) cargo de Chefe da Divisão de Feiras Livres; 1 (um) cargo de Chefe da Divisão de Mercados e Bancas de Jornais; 1 (um) cargo de Chefe da Divisão de Fiscalização; 1 (um) cargo de Chefe da Divisão de Segurança



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Alimentar; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal da Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Desenvolvimento Econômico; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Abastecimento; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Desenvolvimento Empresarial; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Estudo de Mercado; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Desenvolvimento do Turismo de Negócios; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Emissão de Licenças e Alvarás; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Pesquisa e Dados Estatísticos; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Análise Processual; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Incentivo à Formalização; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Apoio ao Empreendedor; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Educação e Orientação do Consumidor; 1



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(um) cargo de Gestor do Núcleo de Proteção e Defesa do Consumidor; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Educação para o Consumo; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Feiras Livres 1; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Feiras Livres 2; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Feiras Livres 3; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Feiras Livres 4; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 1; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 2; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 3; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 4; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Fiscalização do Comércio Ambulante; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Fiscalização de Feiras; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Fiscalização de Mercados e Bancas; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Organização e Distribuição de Alimentos; 1 (um) cargo de Gestor do Núcleo de Formação e Orientação em Segurança Alimentar; todos de provimento em comissão e com remunerações constantes do anexo II desta Lei Complementar.

Parágrafo Único. As atribuições dos titulares dos cargos mencionados no caput são aquelas constantes do anexo III desta Lei Complementar, conjugadas com as competências das unidades a que estejam



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

vinculados nos termos do previsto no Anexo I desta Lei Complementar.

Anexo II

Nível	Denominação	Vencimento	Gratificação	Remuneração
NH - I	Secretário Adjunto de Indústria, Comércio e Abastecimento	R\$ 1.303,31	300%	R\$ 5.213,24
NH - I	Assessor do Secretário de Indústria, Comércio e Abastecimento	R\$ 1.737,76	100%	R\$ 3.475,52
NH - I	Assessor do Secretário Adjunto de Indústria, Comércio e Abastecimento	R\$ 1.737,76	100%	R\$ 3.475,52
NH - I	Chefe Administrativo de Gabinete do Secretário de Indústria, Comércio e Abastecimento	R\$ 1.014,21	95%	R\$ 1.977,71
NH - III	Diretor do Departamento de Desenvolvimento Econômico	R\$ 1.202,84	300%	R\$ 4.811,36
NH - III	Diretor do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial	R\$ 1.202,84	300%	R\$ 4.811,36
NH - III	Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor	R\$ 1.202,84	300%	R\$ 4.811,36
NH - III	Diretor do Departamento de Abastecimento	R\$ 1.202,84	300%	R\$ 4.811,36
NH - III	Assessor do Diretor de Departamento de Desenvolvimento Econômico	R\$ 1.158,51	100%	R\$ 2.317,02
NH - III	Assessor do Diretor de Departamento de Análise e Cadastro Empresarial	R\$ 1.158,51	100%	R\$ 2.317,02
NH - III	Assessor do Diretor de Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor	R\$ 1.158,51	100%	R\$ 2.317,02
NH - III	Assessor do Diretor de Departamento de Abastecimento	R\$ 1.158,51	100%	R\$ 2.317,02



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

NH - IV	Chefe da Divisão de Projetos Estratégicos	R\$ 1.014,21	95%	R\$ 1.977,71
NH - IV	Chefe da Divisão de Cadastro de Empresas	R\$ 1.014,21	95%	R\$ 1.977,71
NH - IV	Chefe da Divisão de Indústria, Comércio e Serviços	R\$ 1.014,21	95%	R\$ 1.977,71
NH - IV	Chefe da Divisão de Proteção e Defesa do Consumidor	R\$ 1.014,21	95%	R\$ 1.977,71
NH - IV	Chefe da Divisão de Feiras Livres	R\$ 1.014,21	95%	R\$ 1.977,71
NH - IV	Chefe da Divisão de Mercados e Bancas de Jornais	R\$ 1.014,21	95%	R\$ 1.977,71
NH - IV	Chefe da Divisão de Fiscalização	R\$ 1.014,21	95%	R\$ 1.977,71
NH - IV	Chefe da Divisão de Segurança Alimentar	R\$ 1.014,21	95%	R\$ 1.977,71
NH - V	Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal da Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Desenvolvimento Econômico	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Abastecimento	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Desenvolvimento Empresarial	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Estudo e	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

	Mercado			
NH - V	Gestor do Núcleo de Desenvolvimento do Turismo de Negócios	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Emissão de Licenças e Alvarás	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Pesquisa e Dados Estatísticos	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Análise Processual	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Incentivo à Formalização	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Apoio ao Empreendedor	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Educação e Orientação do Consumidor	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Proteção e Defesa do Consumidor	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Educação para o Consumo	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Feiras Livres 1	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Feiras Livres 2	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Feiras Livres 3	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Feiras Livres 4	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 1	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 2	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

NH - V	Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 3	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 4	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Fiscalização do Comércio Ambulante	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Fiscalização de Feiras	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Fiscalização de Mercados e Bancas	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Organização e Distribuição de Alimentos	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34
NH - V	Gestor do Núcleo de Formação e Orientação em Segurança Alimentar	R\$ 859,05	75%	R\$ 1.503,34

ANEXO III

Quadro de Descrições dos Cargos Criados

(...)

IV - DIRETOR DE DEPARTAMENTO

- a) assessorar o Secretário em suas decisões, nos assuntos correlatos ao Departamento ou naqueles que lhe forem atribuídos;
- b) organizar as unidades subordinadas;
- c) programar as atividades componentes dos projetos atribuídos ao Departamento, definir prioridades, coordenar e controlar sua execução dentro dos padrões de eficiência e eficácia e de acordo com os critérios e princípios estabelecidos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- d) delegar aos subordinados, funções de sua competência, desde que conveniente ao melhor atendimento de seu Departamento;
- e) convocar e reunir, quando necessário, sob sua coordenação, os subordinados do Departamento;
- f) elaborar relatórios para o Secretário sobre as atividades do Departamento;
- g) dirigir, controlar, supervisionar e orientar as atividades do Departamento, segundo diretrizes da Secretaria;
- h) desempenhar outras atribuições afins.

V - ASSESSOR DE DIRETOR DE DEPARTAMENTO

- a) pesquisar, analisar, planejar e propor a implantação de serviços de interesse da Administração;
- b) prestar assistência específica e especializada ao Diretor;
- c) triar os processos a serem submetidos a despacho do Diretor;
- d) atender, em caráter preliminar, aos que pretendam ter audiência com o Diretor, realizando os encaminhamentos necessários;
- e) manter interlocução com os servidores do Departamento e com os Departamentos de outras



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Pastas, quando necessário ao desempenho de suas atribuições;

- f) assistir o Diretor no desenvolvimento, implantação e acompanhamento de projetos e ações estratégicas do governo;
- g) desempenhar outras atribuições afins.

VI - CHEFE DE DIVISÃO

- a) supervisionar, coordenar, controlar e orientar a execução dos projetos e atividades afetos à Divisão e responder pelos encargos atribuídos;
- b) orientar a execução das atividades da Divisão de acordo com os padrões de qualidade, produtividade e custos ditados pelas normas, princípios e critérios estabelecidos;
- c) acelerar a eficiência e reduzir os custos operacionais dos projetos e atividades sob sua responsabilidade;
- d) providenciar e distribuir os recursos humanos e materiais necessários à execução das atividades, bem como controlar sua utilização;
- e) coordenar e controlar o cumprimento das normas, rotinas e instruções emitidas e aprovadas pelas autoridades competentes;
- f) emitir pareceres nos processos que lhe tenham sido distribuídos por autoridade superior e nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

processos cujos assuntos se relacionem com as atribuições de sua Divisão;

g) apresentar, anualmente, planejamento e relatórios de atividades ao seu superior imediato;

h) promover reuniões periódicas de coordenação, entre seus subordinados, a fim de dirimir dúvidas, ouvir sugestões e discutir assuntos de interesse da Divisão;

i) orientar, coordenar, controlar e supervisionar o cumprimento das normas, princípios e critérios estabelecidos;

j) supervisionar, controlar e orientar as atividades de seus órgãos subordinados, objetivando manter em bom estado de conservação os prédios, os equipamentos e as instalações sob sua responsabilidade, e encaminhar solicitações dos reparos necessários;

k) zelar pela disciplina nos locais de trabalho e comunicar ao superior imediato fatos sujeitos à aplicação de penalidades, dentro de sua competência, de acordo com a legislação vigente;

l) desempenhar outras atribuições afins.

VII - CHEFE ADMINISTRATIVO DE GABINETE

a) assistir o Secretário nas ações administrativas da Pasta;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- b) supervisionar o cumprimento das decisões do Secretário no âmbito de seu Gabinete;
- c) assegurar a disponibilidade de meios para a execução dos planos, metas e projetos definidos pela Secretaria;
- d) controlar o fluxo de telefonemas, o acesso de pessoas e a agenda do Secretário da Pasta;
- e) coordenar equipes de trabalho, de acordo com as ações que lhe forem atribuídas pelo Secretário e pelo Secretário Adjunto;
- f) pesquisar, analisar, planejar e propor a implantação de serviços com vistas à melhoria da eficiência e dos fluxos de trabalho do gabinete da Secretaria;
- g) desempenhar outras atribuições afins.

VIII - GESTOR DE NÚCLEO

- a) analisar, implantar e coordenar os trabalhos afetos a sua área;
- b) orientar seus subordinados na realização dos trabalhos, bem como na sua conduta funcional e nos assuntos relativos à disciplina;
- c) identificar as necessidades e propor melhorias nas rotinas laborativas da sua área;
- d) preparar demonstrativo das necessidades materiais e de serviços do setor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- e) planejar e fazer executar a programação dos serviços afetos ao Núcleo dentro dos prazos previstos;
- f) prestar assistência e despachar o expediente de sua área diretamente com os Chefes de Divisão e demais autoridades superiores;
- g) desempenhar outras atribuições afins.

Cumpre consignar que o ato normativo ora questionado recriou, em parte, cargos em comissão já questionados por esta Douta Procuradoria Geral de Justiça na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0230848-74.2009.8.26.0000, julgada procedente em parte, em sessão realizada em 14 de dezembro de 2011.

II- O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os dispositivos impugnados, editados na estrutura administrativa da Câmara Municipal, contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 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.

Os dispositivos contestados são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Estadual:

“Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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

(...)

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(...)

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- DA CRIAÇÃO INDISCRIMINADA, ABUSIVA E ARTIFICIAL DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO QUE NÃO REPRESENTAM ATRIBUIÇÕES DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA E DIREÇÃO

Antes da análise particularizada dos cargos de provimento em comissão contestados, é **necessário ressaltar que não estão sendo questionados na presente peça vestibular os cargos de “Secretário Adjunto de Indústria, Comércio e Abastecimento”, “Assessor do Secretário de Indústria, Comércio e Abastecimento” e “Assessor do Secretário Adjunto de Indústria, Comércio e Abastecimento”.**

Os cargos de “Assessor do Diretor de Departamento de Desenvolvimento Econômico”; “Assessor do Diretor de Departamento de Análise e Cadastro Empresarial”; “Assessor do Diretor de Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor”; “Assessor do Diretor de Departamento de Abastecimento”; “Chefe Administrativo de Gabinete do Secretário de Indústria, Comércio e Abastecimento”; “Diretor do Departamento de Desenvolvimento Econômico”; “Diretor do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial”; “Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Consumidor”; “Diretor do Departamento de Abastecimento”; “Chefe da Divisão de Projetos Estratégicos”; “Chefe da Divisão de Cadastro de Empresas”; “Chefe da Divisão de Indústria, Comércio e Serviços”; “Chefe da Divisão de Proteção e Defesa do Consumidor”; “Chefe da Divisão de Feiras Livres”; “Chefe da Divisão de Mercados e Bancas de Jornais”; “Chefe da Divisão de Fiscalização”; “Chefe da Divisão de Segurança Alimentar”; “Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal da Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento”; “Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Desenvolvimento Econômico”; “Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial”; “Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor”; “Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Abastecimento”; “Gestor do Núcleo de Desenvolvimento Empresarial”; “Gestor do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos”; “Gestor do Núcleo de Estudo de Mercado”; “Gestor do Núcleo de Desenvolvimento do Turismo de Negócios”; “Gestor do Núcleo de Emissão de Licenças e Alvarás”; “Gestor do Núcleo de Pesquisa e Dados Estatísticos”; “Gestor do Núcleo de Análise Processual”; “Gestor do Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização”; “Gestor do Núcleo de Incentivo à Formalização”; “Gestor do Núcleo de Apoio ao Empreendedor”; “Gestor do Núcleo de Educação e Orientação do Consumidor”; “Gestor do Núcleo de Proteção e Defesa do Consumidor”; “Gestor do Núcleo de Educação para o Consumo”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 1”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 2”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 3”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 4”; “Gestor do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 1”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 2”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 3”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 4”; “Gestor do Núcleo de Fiscalização do Comércio Ambulante”; “Gestor do Núcleo de Fiscalização de Feiras”; “Gestor do Núcleo de Fiscalização de Mercados e Bancas”; “Gestor do Núcleo de Organização e Distribuição de Alimentos”; “Gestor do Núcleo de Formação e Orientação em Segurança Alimentar” constantes no ‘caput’ do artigo 5º e nos Anexos II e III da Lei Complementar nº 227, de 03 de maio de 2012, do Município de Osasco, são incompatíveis com a ordem constitucional vigente, em especial com o art. 111, 115, incisos II e V, e art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

A incompatibilidade decorre da inadequação ao perfil e limites impostos pela Constituição quanto ao provimento no serviço público sem concurso.

Embora o Município seja dotado de autonomia política e administrativa, dentro do sistema federativo (cf. art. 1º 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*, 9ª ed., São Paulo, Saraiva, 2005, p. 285).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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, I, da Constituição Federal; bem como no art. 115, I, da Constituição do Estado de São Paulo). Essa deve ser a forma de preenchimento dos cargos e cargos de natureza técnica ou burocrática.

A criação de cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, deve ser limitada aos casos 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.

A propósito, anota Hely Lopes Meirelles, amparado em precedente do E. Supremo Tribunal Federal, que “*a criação de cargo em comissão, em*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

moldes artificiais e não condizentes com as praxes do nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional do concurso (STF, Pleno, Repr.1.282-4-SP)” (Direito administrativo brasileiro, 33. ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 440).

Podem ser de livre nomeação e exoneração apenas aqueles cargos 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 percebe-se 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, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 1993, p. 208).

Daí a afirmação de que “é inconstitucional a lei que criar cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de **direção, chefia e assessoramento superior**” (cf. Adilson de Abreu Dallari, Regime



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

constitucional dos servidores públicos, 2. ed., 2. tir., São Paulo, RT, 1992, p. 41, g.n.).

São a natureza do cargo e as funções a ele cometidas pela lei que estabelecem o imprescindível “vínculo de confiança” (cf. Alexandre de Moraes, Direito constitucional administrativo, São Paulo, Atlas, 2002, p. 158), que justifica a dispensa do concurso. Daí o entendimento de que tais cargos devam ser destinados “apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (cf. Odete Medauar, Direito administrativo moderno, 5. ed., São Paulo, RT, p. 317).

Essa também é a posição do E. Supremo Tribunal Federal (ADI-MC 1141/GO, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, J. 10/10/1994, Pleno, DJ 04-11-1994, PP-29829, EMENT VOL-01765-01 PP-00169).

Escrevendo na vigência da ordem constitucional anterior, mas em lição plenamente aplicável ao caso em exame, anotava Márcio Cammarosano a existência de limites à criação de postos comissionados pelo legislador. A Constituição objetiva, com a permissão para tal criação, “propiciar ao Chefe de Governo o seu real controle mediante o concurso, para o exercício de certas funções, de pessoas de sua absoluta confiança, afinadas com as diretrizes políticas que devem pautar a atividade governamental. Não é, portanto, qualquer plexo unitário de competências que reclama seja confiado o seu exercício a esta ou aquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aquelas que, dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior (...). Admite-se que a lei declare de livre provimento e exoneração cargos de diretoria, de chefia, de assessoria superior, mas não há razão lógica que justifique serem declarados de livre provimento e exoneração cargos como os de auxiliar administrativo, fiscal de obras, enfermeiro, médico, desenhista, engenheiro, procurador, e outros mais, de cujos titulares nada mais se pode exigir senão o esmerado exercício de suas atribuições, em caráter estritamente profissional, técnico, livres de quaisquer preocupações e considerações de outra natureza” (Provimento de cargos públicos no direito brasileiro, São Paulo, RT, 1984, p. 95/96).

Para completar, é necessário ressaltar que a posição aqui sustentada encontra esteio em julgados desse E. Tribunal de Justiça (ADI 111.387-0/0-00, j. em 11.05.2005, rel. des. Munhoz Soares; ADI 112.403-0/1-00, j. em 12 de janeiro de 2005, rel. des. Barbosa Pereira; ADI 150.792-0/3-00, julgada em 30 de janeiro de 2008, rel. des. Elliot Akel; ADI 153.384-0/3-00, rel. des. Armando Toledo, j. 16.07.2008, v.u.).

Cumpra, agora, voltar a atenção especificamente para o caso em tela.

Com efeito, as atribuições ora impugnadas estão relacionadas aos cargos de “Diretor de Departamento”, “Assessor de Diretor de Departamento”, “Chefe de Divisão”, “Chefe Administrativo de Gabinete” e “Gestor de Núcleo”, previstas no Anexo III da Lei Complementar nº 227/12, do Município de Osasco, que são indicados como de provimento comissionado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Entretanto, tais atribuições, na realidade, possuem natureza meramente técnica, burocrática, operacional e profissional e para as quais cabe exigir tão somente o dever comum de lealdade às instituições públicas, necessárias a todo e qualquer servidor, consoante melhor exposto a seguir.

Em suma, o exame das atribuições dos cargos antes referidos, as quais se encontram descritas no Anexo III da Lei Complementar nº 227/12, conduz à conclusão de que não há necessidade de que o seu exercício se faça por pessoa de particular confiança e alinhada às diretrizes políticas do Chefe do Poder Executivo Municipal.

As atribuições previstas para tais cargos são atividades substancialmente destinadas a atender necessidades executórias distantes dos encargos de comando superior, em que se exige especial confiança e afinamento com as diretrizes políticas do governo.

Neste passo, frise-se que a nomenclatura dos cargos – “Diretor de Departamento”, “Assessor de Diretor de Departamento”, “Chefe de Divisão”, “Chefe Administrativo de Gabinete” e “Gestor de Núcleo” –, não pode ser fator determinante para autorizar o provimento comissionado puro.

Ainda que a denominação tenha por objetivo indicar que a sua função é de “direção, chefia ou assessoramento”, nos termos das Constituições Estadual e Federal, é o rol de atribuições de cada específico cargo que define se o seu ocupante atuará para tais finalidades e se, para tanto, o elemento fiduciário é indispensável.

No caso em tela, todavia, não é o que se verifica. As atividades dos cargos acima referidos são executórias e de menor complexidade e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

refletem atos de simples e corriqueiro funcionamento da máquina administrativa, o que fulmina a possibilidade de provimento em comissão.

É certo que foram indicadas, dentre as suas competências, algumas que poderiam refletir, em tese, a necessidade de alinhamento com as diretrizes do Chefe do Poder Executivo.

No entanto, a apreciação adequada e ampla de suas competências, no contexto normativo do Município de Osasco, mostra que o conjunto das atribuições questionadas não poderia ser conferido para servidores comissionados puros.

Vejamos.

Os cargos de **“Diretor do Departamento de Desenvolvimento Econômico”**, **“Diretor do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial”**, **“Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor”** e **“Diretor do Departamento de Abastecimento”** têm por atribuições: *“a) assessorar o Secretário em suas decisões, nos assuntos correlatos ao Departamento ou naqueles que lhe forem atribuídos; b) organizar as unidades subordinadas; c) programar as atividades componentes dos projetos atribuídos ao Departamento, definir prioridades, coordenar e controlar sua execução dentro dos padrões de eficiência e eficácia e de acordo com os critérios e princípios estabelecidos; d) delegar aos subordinados, funções de sua competência, desde que conveniente ao melhor atendimento de seu Departamento; e) convocar e reunir, quando necessário, sob sua coordenação, os subordinados do Departamento; f) elaborar relatórios para o Secretário sobre as atividades do*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Departamento; g) dirigir, controlar, supervisionar e orientar as atividades do Departamento, segundo diretrizes da Secretaria; h) desempenhar outras atribuições afins.”.

Os cargos de **“Assessor do Diretor de Departamento de Desenvolvimento Econômico”**, **“Assessor do Diretor de Departamento de Análise e Cadastro Empresarial”**, **“Assessor do Diretor de Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor”** e **“Assessor do Diretor de Departamento de Abastecimento”** têm como atribuições, considerando a particularidade de cada departamento, *“a) pesquisar, analisar, planejar e propor a implantação de serviços de interesse da Administração; b) prestar assistência específica e especializada ao Diretor; c) triar os processos a serem submetidos a despacho do Diretor; d) atender, em caráter preliminar, aos que pretendam ter audiência com o Diretor, realizando os encaminhamentos necessários; e) manter interlocução com os servidores do Departamento e com os Departamentos de outras Pastas, quando necessário ao desempenho de suas atribuições; f) assistir o Diretor no desenvolvimento, implantação e acompanhamento de projetos e ações estratégicas do governo; g) desempenhar outras atribuições afins.”.*

No mesmo sentido, as atribuições previstas para os cargos de **“Chefe da Divisão de Projetos Estratégicos”**, **“Chefe da Divisão de Cadastro de Empresas”**, **“Chefe da Divisão de Indústria, Comércio e Serviços”**, **“Chefe da Divisão de Proteção e Defesa do Consumidor”**, **“Chefe da Divisão de Feiras Livres”**, **“Chefe da Divisão de Mercados e Bancas de Jornais”**, **“Chefe da Divisão de Fiscalização”** e **“Chefe da Divisão de Segurança Alimentar”** referem-se às atividades de *“a) supervisionar, coordenar,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

controlar e orientar a execução dos projetos e atividades afetos à Divisão e responder pelos encargos atribuídos; b) orientar a execução das atividades da Divisão de acordo com os padrões de qualidade, produtividade e custos ditados pelas normas, princípios e critérios estabelecidos; c) acelerar a eficiência e reduzir os custos operacionais dos projetos e atividades sob sua responsabilidade; d) providenciar e distribuir os recursos humanos e materiais necessários à execução das atividades, bem como controlar sua utilização; e) coordenar e controlar o cumprimento das normas, rotinas e instruções emitidas e aprovadas pelas autoridades competentes; f) emitir pareceres nos processos que lhe tenham sido distribuídos por autoridade superior e nos processos cujos assuntos se relacionem com as atribuições de sua Divisão; g) apresentar, anualmente, planejamento e relatórios de atividades ao seu superior imediato; h) promover reuniões periódicas de coordenação, entre seus subordinados, a fim de dirimir dúvidas, ouvir sugestões e discutir assuntos de interesse da Divisão; i) orientar, coordenar, controlar e supervisionar o cumprimento das normas, princípios e critérios estabelecidos; j) supervisionar, controlar e orientar as atividades de seus órgãos subordinados, objetivando manter em bom estado de conservação os prédios, os equipamentos e as instalações sob sua responsabilidade, e encaminhar solicitações dos reparos necessários; k) zelar pela disciplina nos locais de trabalho e comunicar ao superior imediato fatos sujeitos à aplicação de penalidades, dentro de sua competência, de acordo com a legislação vigente; l) desempenhar outras atribuições afins.”.

○ **“Chefe Administrativo de Gabinete do Secretário de Indústria, Comércio e Abastecimento”** exerce atividades técnicas consistentes em “a)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

assistir o Secretário nas ações administrativas da Pasta; b) supervisionar o cumprimento das decisões do Secretário no âmbito de seu Gabinete; c) assegurar a disponibilidade de meios para a execução dos planos, metas e projetos definidos pela Secretaria; d) controlar o fluxo de telefonemas, o acesso de pessoas e a agenda do Secretário da Pasta; e) coordenar equipes de trabalho, de acordo com as ações que lhe forem atribuídas pelo Secretário e pelo Secretário Adjunto; f) pesquisar, analisar, planejar e propor a implantação de serviços com vistas à melhoria da eficiência e dos fluxos de trabalho do gabinete da Secretaria; g) desempenhar outras atribuições afins.”.

Por fim, as atribuições concernentes aos cargos de **“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal da Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento”**, **“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Desenvolvimento Econômico”**, **“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial”**, **“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor”**, **“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Abastecimento”**, **“Gestor do Núcleo de Desenvolvimento Empresarial”**, **“Gestor do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos”**, **“Gestor do Núcleo de Estudo de Mercado”**, **“Gestor do Núcleo de Desenvolvimento do Turismo de Negócios”**, **“Gestor do Núcleo de Emissão de Licenças e Alvarás”**, **“Gestor do Núcleo de Pesquisa e Dados Estatísticos”**, **“Gestor do Núcleo de Análise Processual”**, **“Gestor do Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização”**, **“Gestor do Núcleo de Incentivo à Formalização”**, **“Gestor**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

do Núcleo de Apoio ao Empreendedor”, “Gestor do Núcleo de Educação e Orientação do Consumidor”, “Gestor do Núcleo de Proteção e Defesa do Consumidor”, “Gestor do Núcleo de Educação para o Consumo”, “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 1”, “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 2”, “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 3”, “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 4”, “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 1”, “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 2”, “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 3”, “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 4”, “Gestor do Núcleo de Fiscalização do Comércio Ambulante”, “Gestor do Núcleo de Fiscalização de Feiras”, “Gestor do Núcleo de Fiscalização de Mercados e Bancas”, “Gestor do Núcleo de Organização e Distribuição de Alimentos” e “Gestor do Núcleo de Formação e Orientação em Segurança Alimentar” cuidam de: “a) analisar, implantar e coordenar os trabalhos afetos a sua área; b) orientar seus subordinados na realização dos trabalhos, bem como na sua conduta funcional e nos assuntos relativos à disciplina; c) identificar as necessidades e propor melhorias nas rotinas laborativas da sua área; d) preparar demonstrativo das necessidades materiais e de serviços do setor; e) planejar e fazer executar a programação dos serviços afetos ao Núcleo dentro dos prazos previstos; f) prestar assistência e despachar o expediente de sua área diretamente com os Chefes de Divisão e demais autoridades superiores; g) desempenhar outras atribuições afins.” (Anexo III da Lei Complementar nº 227/12).

Por outro lado, a descrição de atribuições dos cargos comissionados “em bloco”, como no caso em tela – “Diretor de Departamento”, “Assessor



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

de Diretor de Departamento”, “Chefe de Divisão”, “Chefe Administrativo de Gabinete” e “Gestor de Núcleo” –, de maneira demasiadamente genérica, sem a especificação de cada cargo, **viola o princípio da reserva legal.**

Desse modo, ponto elementar relacionado à criação de cargos públicos é a exigência de que lei específica – no sentido de reserva legal ou de lei em sentido formal, como ato normativo produzido pelo Poder Legislativo, mediante o competente e respectivo processo – descreva as correlatas atribuições.

Somente a partir da descrição precisa das atribuições de cada cargo público será possível, a bem do funcionamento administrativo e dos direitos dos administrativos, averiguar-se a completa licitude do exercício das funções públicas pelo agente público.

Trata-se de exigência relativa à competência do agente público para a prática de atos em nome da Administração Pública e, em especial, daqueles que tangenciam os direitos dos administrados, e que, ainda, permite a aferição da legitimidade da forma de investidura no cargo público, a qual deve ser guiada pela legalidade, moralidade, impessoalidade e razoabilidade.

E nem se alegue, por oportuno, que ao Chefe do Poder Executivo remanesceria competência para descrição das atribuições dos cargos públicos, sob pena de convalidar a invasão de matéria sujeita exclusivamente à reserva legal.

Com efeito, referida exigência se amolda ao próprio **princípio da legalidade, o qual se desdobra na reserva legal**, a exigir lei em sentido



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

formal para criação e disciplina de cargos públicos, como adverte a doutrina, *verbis*:

“(...) somente a lei pode criar esse conjunto inter-relacionado de competências, direitos e deveres que é o cargo público. Essa é a regra geral consagrada no art. 48, X, da Constituição, que comporta uma ressalva à hipótese do art. 84, VI, b. Esse dispositivo permite ao Chefe do Executivo promover a extinção de cargo público, por meio de ato administrativo. A criação e a disciplina do cargo público faz-se necessariamente por lei no sentido de que a lei deverá contemplar a disciplina essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo da investidura e das condições do exercício das atividades. Portanto, não basta uma lei estabelecer, de modo simplista, que ‘fica criado o cargo de servidor público’. Exige-se que a lei promova a discriminação das competências e a inserção dessa posição jurídica no âmbito da organização administrativa, determinando as regras que dão identidade e diferenciam a referida posição jurídica” (Marçal Justen Filho. Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 581).

Em síntese, a descrição demasiadamente genérica das atribuições dos cargos em comissão ora impugnados revela, evidentemente, artificialidade e abusividade em sua criação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Concluindo, as atribuições indicadas para os cargos acima citados dizem respeito a atribuições administrativas e burocráticas, distantes do encargo de assessoramento e do comando superior, em que se exige especial confiança e afinamento com as diretrizes políticas do governo.

Ressalte-se, por fim, que incide na espécie a Repercussão Geral sob o Tema nº 1.010 do Supremo Tribunal Federal, na qual foram fixadas as seguintes diretrizes:

- “a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.”

IV - DO PEDIDO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que, ao final, seja julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade das expressões *“Assessor do Diretor de Departamento de Desenvolvimento Econômico”*; *“Assessor do Diretor de Departamento de Análise e Cadastro Empresarial”*; *“Assessor do Diretor de Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor”*; *“Assessor do Diretor de Departamento de Abastecimento”*; *“Chefe Administrativo de Gabinete do Secretário de Indústria, Comércio e Abastecimento”*; *“Diretor do Departamento de Desenvolvimento Econômico”*; *“Diretor do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial”*; *“Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor”*; *“Diretor do Departamento de Abastecimento”*; *“Chefe da Divisão de Projetos Estratégicos”*; *“Chefe da Divisão de Cadastro de Empresas”*; *“Chefe da Divisão de Indústria, Comércio e Serviços”*; *“Chefe da Divisão de Proteção e Defesa do Consumidor”*; *“Chefe da Divisão de Feiras Livres”*; *“Chefe da Divisão de Mercados e Bancas de Jornais”*; *“Chefe da Divisão de Fiscalização”*; *“Chefe da Divisão de Segurança Alimentar”*; *“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal da Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento”*; *“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Desenvolvimento Econômico”*; *“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Análise e Cadastro Empresarial”*; *“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor”*; *“Gestor do Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal do Departamento de Abastecimento”*; *“Gestor do Núcleo de Desenvolvimento Empresarial”*;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“Gestor do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos”; “Gestor do Núcleo de Estudo de Mercado”; “Gestor do Núcleo de Desenvolvimento do Turismo de Negócios”; “Gestor do Núcleo de Emissão de Licenças e Alvarás”; “Gestor do Núcleo de Pesquisa e Dados Estatísticos”; “Gestor do Núcleo de Análise Processual”; “Gestor do Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização”; “Gestor do Núcleo de Incentivo à Formalização”; “Gestor do Núcleo de Apoio ao Empreendedor”; “Gestor do Núcleo de Educação e Orientação do Consumidor”; “Gestor do Núcleo de Proteção e Defesa do Consumidor”; “Gestor do Núcleo de Educação para o Consumo”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 1”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 2”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 3”; “Gestor do Núcleo de Feiras Livres 4”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 1”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 2”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 3”; “Gestor do Núcleo de Mercados e Bancas de Jornais 4”; “Gestor do Núcleo de Fiscalização do Comércio Ambulante”; “Gestor do Núcleo de Fiscalização de Feiras”; “Gestor do Núcleo de Fiscalização de Mercados e Bancas”; “Gestor do Núcleo de Organização e Distribuição de Alimentos” e “Gestor do Núcleo de Formação e Orientação em Segurança Alimentar” constantes no ‘caput’ do artigo 5º e nos Anexos II e III da Lei Complementar nº 227, de 03 de maio de 2012, do Município de Osasco.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Osasco, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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

Termos em que, aguarda-se deferimento.

São Paulo, 13 de dezembro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

blo/mml



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado nº 31.335/18

Objeto: análise da constitucionalidade da Lei Complementar nº 227, de 03 de maio de 2012, do Município de Osasco, que dispõe sobre cargos de provimento em comissão na estrutura administrativa da Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento.

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

São Paulo, 13 de dezembro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

blo/mml