



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 SEI nº 29.0001.0024201.2018-70**

**Ementa:**

1. Ação direta de inconstitucionalidade. Funções gratificadas previstas no Anexo II da Lei nº 14.845, de 18 de dezembro de 2008, do Município de São Carlos, com redação dada pela Lei nº 17.150, de 4 de junho de 2014, daquele município.
2. Criação de funções de confiança sem descrição das respectivas atribuições. O núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo da investidura e das condições do exercício das atividades da função de confiança deve estar descritas na lei. Violação do princípio da reserva legal (arts. 24, § 2º, 1, e 115, II e V, CE/89).

○ **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso 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, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (SEI nº 29.0001.0024201.2018-70, que segue anexo), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a



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

presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face das expressões “Diretor de Escola”, “Supervisor Escolar”, “Supervisor de Unidade”, “Assessor de Direção” e “Assessor Pedagógico de Escola” constantes do Anexo II da Lei nº 14.845, de 18 de dezembro de 2008, do Município de São Carlos, com redação dada pela Lei nº 17.150, de 4 de junho de 2014, daquele município, pelos fundamentos expostos a seguir.

### 1. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

O Anexo II da Lei nº 14.845, de 18 de dezembro de 2008, do Município de São Carlos, com redação dada pela Lei nº 17.150, de 4 de junho de 2014, daquele município, possui a seguinte redação:

Anexo II

Funções Gratificadas

FUNÇÕES GRATIFICADAS	
Anterior	Atual
Assessor de Direção	Assessor de Direção
Assessor Pedagógico de Escola	Assessor Pedagógico de Escola
Diretor de Escola	Diretor de Escola
Supervisor de Unidade	Supervisor de Unidade
Supervisor Escolar	Supervisor Escolar
	Chefe de Seção

FUNÇÕES GRATIFICADAS



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

Grupo	Função	Quantidade	Gratificação
1	Supervisor Escolar	10	R\$ 1.012,28
2	Diretor de Escola	60	R\$ 924,57
3	Supervisor de Unidade	88 (++)	R\$ 760,00
	Chefe de Seção	83 (++)	
4	Assessor de Direção	10	R\$ 462,27
	Assessor Pedagógico de Escola	10	

(++) Redação dada pela Lei nº 17.150, de 4 de junho de 2014.

## 2. O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

As expressões impugnadas 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.



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

As expressões contestadas são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Estadual:

“(…)

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(…)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

(…)

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



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

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.

(...)

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.

(...)"

### **3. DA AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA**

O Anexo II da Lei nº 14.845/08 diagramou o quadro de funções gratificadas do Município, do qual constaram as seguintes expressões: “Diretor de Escola”, “Supervisor Escolar”, “Supervisor de Unidade”, “Assessor de Direção” e “Assessor Pedagógico de Escola”.

Não há na supracitada lei do Município de São Carlos ou em outro ato normativo a descrição das atribuições das referidas funções de confiança.



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

O Decreto nº 246/2014, ao regulamentar a Lei nº 14.845/08, previu no seu artigo 14 as atribuições da “Secretaria Municipal de Educação”, do “Departamento Administrativo e Financeiro da Secretaria Municipal de Educação”, da “Seção de Transporte Escolar do Departamento Administrativo e Financeiro”, do “Departamento do Sistema Integrado de Bibliotecas da Secretaria Municipal de Educação”, do “Departamento Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação”, da “Diretoria de Escola do Departamento Pedagógico”, da “Assessoria de Direção da Diretoria de Escola”, da “Assessoria Pedagógica de Escola da Diretoria de Escola” e da “Supervisão Escolar da Secretaria Municipal de Educação”.

Entretanto, a descrição das atribuições dos órgãos não se confunde com a descrição das atribuições dos cargos públicos e das funções de confiança, as quais devem revelar plexos de assessoramento, chefia e direção e constar expressamente da lei. Logo, tal omissão vulnera o princípio da legalidade ou reserva legal e o art. 115, incisos I, II e V da Constituição Estadual, cuja aplicabilidade à hipótese decorre do art. 144 da Carta Estadual.

Quando da criação de funções de confiança, cumpre ao legislador traçar em seu texto cada uma das atribuições conferidas ao servidor ocupante de tal função, vez que a omissão de mandamento neste sentido impossibilita a aferição da presença dos critérios exigidos pelo constituinte, conduta esta que não pode ser tolerada em um Estado Democrático de Direito, cuja essência resta alicerçada na ampla publicidade de informação, sendo contrário ao seu espírito atos velados, obscuros, sobre os quais resta impossibilitada qualquer espécie de controle:



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

“(…) 2. Princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, a Democracia avulta como síntese dos fundamentos da República Federativa brasileira. Democracia que, segundo a Constituição Federal, se apóia em dois dos mais vistosos pilares: a) o da informação em plenitude e de máxima qualidade; b) o da transparência ou visibilidade do Poder, seja ele político, seja econômico, seja religioso (art. 220 da CF/88). (...)” (ADPF-MC 130. Relator Min. Carlos Britto. Pleno. Julgamento: 27.02.2008)”

Ou seja, a exigência de reserva legal se faz imperiosa em se tratando de cargos e de funções de confiança, posto que serve à mensuração da perfeita subsunção da hipótese normativa concreta ao comando constitucional.

É por isso que esse Sodalício exige que a lei descreva as atribuições de cada uma das funções de confiança, pois, do contrário, não é possível ao Poder Judiciário e demais legitimados a tal controle sindicá-las se foram criados, efetivamente, para as situações constitucionalmente permitidas. Nesse sentido, confira-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATOS NORMATIVOS QUE DISCIPLINAM A ESTRUTURA FUNCIONAL DO MUNICÍPIO DE BARIRI - EMPREGOS EFETIVOS, COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA SEM DESCRIÇÃO DAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES EM LEI - LEI MUNICIPAL N.º 4.706/2016, APROVADA NO CURSO DA LIDE, SANANDO PARTE DOS VÍCIOS INVOCADOS NA EXORDIAL - PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE



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

DE AGIR NO CONCERNENTE AO QUESTIONAMENTO DAQUELES EMPREGOS PÚBLICOS - EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, COM FULCRO NO ARTIGO 485, INCISO VI, DO NCP - SUBSISTÊNCIA DE OMISSÃO LEGISLATIVA QUANTO À DESCRIÇÃO DE DIVERSOS EMPREGOS COMISSIONADOS". "É imprescindível a existência de um parâmetro concreto na norma, consistente na descrição detalhada das atribuições dos cargos comissionados e das funções de confiança, a fim de se extrair a inequívoca conclusão de que o exercício daquelas atividades corresponda, efetivamente, às situações excepcionais delimitadas pelo legislador constituinte que dispensam a realização de concurso para a investidura em cargo público ou desempenho da função".

(...) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2138871-20.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/02/2017; Data de Registro: 09/02/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 113, de 04 de abril de 2012, do Município de Vinhedo (que 'estabelece normas gerais de enquadramento e dá outras providências): Cargos comissionados/funções de confiança: Gerente (Gerência Legislativa), 'Gerente' (Gerência de





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

Administração', 'Chefe (Chefia de Recursos Humanos), 'Encarregado' (Encarregatura de Serviços Contábeis) e Gerente (Gerência Contábil, Financeira e de Planejamento Orçamentário), previstos no Anexo I da Resolução nº 02/2012 da Câmara Municipal de Vinhedo e no Anexo VI da Lei Complementar nº 113/2012, do mesmo Município. Cargos de provimento em comissão, sem a descrição das respectivas atribuições. Violação do princípio da reserva legal. Cargos em comissão que não refletem atribuições de direção, chefia e assessoramento. Situações avessas às hipóteses permitidas constitucionalmente. Relação de confiança não evidenciada. Cargos que reclamam provimento efetivo mediante concurso público. Inteligência dos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual. Cargo de provimento em comissão de Diretor da Diretoria de Assuntos Jurídicos (Anexo I da Resolução 02/2012 e Anexo VI da Lei Complementar 113.2012).

(...) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2251722-65.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/05/2018; Data de Registro: 21/05/2018)

Nem se alegue, por oportuno, que ao Chefe do Poder Executivo remanesceria eventual competência para descrição das atribuições das funções de confiança, sob pena de convalidar a invasão de matéria sujeita exclusivamente à reserva legal.



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

A possibilidade de regulamento autônomo para disciplina da organização administrativa não significa a outorga de competência para o Chefe do Poder Executivo fixar atribuições de funções de confiança e dispor sobre seus requisitos de habilitação e forma de provimento. A alegação cede à vista do art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, e do art. 24, § 2º, 1, da Constituição Estadual que, em coro, exigem lei em sentido formal. Regulamento administrativo (ou de organização) contém normas sobre a organização administrativa, isto é, a disciplina do modo de prestação do serviço e das relações intercorrentes entre órgãos, entidades e agentes, e de seu funcionamento, sendo-lhe vedado criar cargos públicos, somente extingui-los desde que vagos (arts. 48, X, 61, § 1º, II, a, 84, VI, b, Constituição Federal; art. 47, XIX, a, Constituição Estadual) ou para os fins de contenção de despesas (art. 169, § 4º, Constituição Federal).

Nesse passo, cabe gizar que, apreciando lei estadual, o Supremo Tribunal Federal reafirmou, em recente oportunidade, que “a delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre ‘as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado’, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei” (ADI 4125, Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15-02-2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068).

Todavia, na contramão dos entendimentos supramencionados, a boa técnica legislativa não fora observada quando da instituição das funções de confiança vergastadas.



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

Deste modo, é patente a inconstitucionalidade do Anexo II da Lei nº 14.845, de 18 de dezembro de 2008, do Município de São Carlos.

#### **4. PEDIDO**

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que ao final seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade das expressões “*Diretor de Escola*”, “*Supervisor Escolar*”, “*Supervisor de Unidade*”, “*Assessor de Direção*” e “*Assessor Pedagógico de Escola*” constantes do Anexo II da Lei nº 14.845, de 18 de dezembro de 2008, do Município de São Carlos, com redação dada pela Lei nº 17.150, de 4 de junho de 2014, daquele município.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Senhor Prefeito Municipal de São Carlos, 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, 28 de agosto de 2018.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

aca/mml



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

**Protocolado SEI nº 29.0001.0024201.2018-70**

**Interessado: 8º Promotor de Justiça de São Carlos**

**Objeto:** análise da constitucionalidade da Lei 14.845, de 18 de dezembro de 2008, do Município de São Carlos, que dispõe sobre cargos de provimento em comissão na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal.

1 - Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade em face das expressões “*Diretor de Escola*”, “*Supervisor Escolar*”, “*Supervisor de Unidade*”, “*Assessor de Direção*” e “*Assessor Pedagógico de Escola*” constantes do Anexo II da Lei nº 14.845, de 18 de dezembro de 2008, do Município de São Carlos, com redação dada pela Lei nº 17.150, de 4 de junho de 2014, daquele município.

2 - Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 28 de agosto de 2018.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

aca