



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 44.506/2017

Ementa: **CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DO MUNICÍPIO DE JALES. DESCRIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES QUE NÃO REPRESENTAM FUNÇÕES DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA E DIREÇÃO, MAS DE NATUREZA MERAMENTE TÉCNICA E PROFISSIONAL. CRIAÇÃO ABUSIVA E SUPERFICIAL DE CARGOS.** 1) Expressões *“Chefe de Oficina”* prevista na Lei nº 1.771, de 29 de novembro de 1.989 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; *“Supervisor de Controle de Vetores”* prevista no art. 8º e Anexo II da Lei Complementar nº 211, de 05 de maio de 2011 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; *“Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social”* prevista no art. 1º e Anexo II; *“Chefe de Gestão de Obras”* prevista no art. 2º e Anexo V; *“Chefe de Gestão de Tecnologia da Informação”* prevista no art. 3º e Anexo VIII; *“Chefe de Gestão de Recursos Humanos”* prevista no art. 3º e Anexo IX; *“Chefe de Relacionamento Empresarial”* prevista no art. 4º e Anexo XI; *“Chefe de Tributação”* prevista no art. 5º e Anexo XIII, da Lei Complementar nº 277, de 28 de junho de 2017, do Município de



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

Jales. É inconstitucional a criação de cargo de provimento em comissão que não retrata atribuições de assessoramento, chefia e direção senão funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais a serem exercidas por servidor público investido em cargo de provimento efetivo.

2) Violação dos artigos 111, 115, II e V, da Constituição Estadual.

○ **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 (PGJ nº 44.506/2016, que segue anexo), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face das expressões “*Chefe de Oficina*” prevista na Lei nº 1.771, de 29 de novembro de 1.989 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; “*Supervisor de Controle de Vetores*” prevista no art. 8º e Anexo II da Lei Complementar nº 211, de 05 de maio de 2011 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; “*Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social*” prevista no art. 1º e Anexo II; “*Chefe de Gestão de Obras*” prevista no



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

art. 2º e Anexo V; “*Chefe de Gestão de Tecnologia da Informação*” prevista no art. 3º e Anexo VIII; “*Chefe de Gestão de Recursos Humanos*” prevista no art. 3º e Anexo IX; “*Chefe de Relacionamento Empresarial*” prevista no art. 4º e Anexo XI; “*Chefe de Tributação*” prevista no art. 5º e Anexo XIII, todos da Lei Complementar nº 277, de 28 de junho de 2017, do Município de Jales, pelos fundamentos expostos a seguir:

I – OS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei nº 1.771, de 29 de novembro de 1.989, do Município de Jales, criou o cargo em comissão de “*Chefe de Oficina*”, nos seguintes termos:

“(…)

ARTIGO 1º- Fica criado junto ao Quadro I – Empregos em Comissão, do Anexo I da Lei nº 1.392/84 de 17/12/84, um cargo de Chefe de Oficina, Padrão “L”.

ARTIGO 2º- Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

(…)” (fl. 765)

Já a Lei Complementar nº 211, de 05 de maio de 2011, do Município de Jales (alterada pela Lei Complementar nº 219, de 11 de outubro de 2011), criou o cargo de provimento em comissão de “*Supervisor de Controle de Vetores*”, nos seguintes termos:

“(…)”



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

Art. 8º. Ficam criados, para atender a ESF – Estratégia de Saúde da Família, com jornada de trabalho de 08 (oito) horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais:

(...)

III- 02 (dois) empregos de Supervisor de Controle de Vetores;

(...)

§ 1º Os empregos criados por este artigo são de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito Municipal.

(...)

ANEXO II

NOME DOS EMPREGOS	NÍVEL DE ESCOLARIDADE	SALÁRIO
(...)	(...)	(...)
Supervisor de Controle de Vetores	Nível Médio	R\$ 723,14

(...)”. (fls. 771 /775 e 776/782).

Posteriormente, sobreveio a Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016, do Município de Jales, com a previsão das atribuições dos aludidos cargos em comissão, nos seguintes termos:

“(…)



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

ANEXO II

CARGOS EM COMISSÃO

Descrição do cargo (atribuições/responsabilidades),
requisitos e formas de provimento

(...)

Tabela 04 – Chefe de Oficina

(...)

ATRIBUIÇÕES TÍPICAS:

- Chefiar os serviços realizados na oficina do Parque de Máquinas do Município;
- Conferir e atestar os serviços realizados por oficinas terceirizadas em veículos do patrimônio municipal;
- Controlar e evitar o desperdício de lubrificantes e materiais utilizados na manutenção dos veículos;
- Zelar pelo perfeito funcionamento dos veículos pertencentes à frota municipal;
- Emitir relatórios de serviços realizados e veículos vistoriados e enviá-los ao Secretário Municipal de Obras, Viação e Transportes;
- Executar outras atividades ou tarefas correlatas, da mesma natureza ou nível de complexidade associadas ao seu cargo, bem como aquelas determinadas pelo superior imediato.



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

(...)

Tabela 15 - Supervisor de Controle de Vetores

(...)

DESCRIÇÃO SINTÉTICA:

- Supervisionar o trabalho de campo dos agentes de controle de vetores em armadilhas e pontos estratégicos;

ATRIBUIÇÕES TÍPICAS:

-Conferir os mapas diários de trabalho, provisionar todo material de consumo e permanente necessário ao trabalho;

-Identificar e programar, junto com o coordenador, o mapeamento das áreas de risco para implantação de Armadilhas e Pontos estratégicos;

-Realizar junto com a equipe de agentes as delimitações e aplicação de larvicidas quando indicado;

-Elaborar relatórios circunstanciados das atividades de acordo como estabelecido pelo coordenador e mantê-lo informado com a periodicidade determinada;

-Manter estreito contato com o profissional de informação, educação e comunicação da equipe, bem como com o laboratorista;



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

-Executar outras atividades ou tarefas correlatas, da mesma natureza ou nível de complexidade associadas ao seu cargo, bem como aquelas determinadas pelo supervisor imediato.

(...)” (fls. 03/91).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 277, de 28 de junho de 2017, do Município de Jales, que cria os cargos em comissão de “*chefes*” também impugnados nessa ação, tem no que interessa, com o nosso destaque, a seguinte redação:

“(...

Art. 1º. Ficam criados, na Secretaria Municipal de Assistência Social, 01 (um) cargo de Diretor de Ações Comunitárias e **01 (um) cargo de Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social.**

Art. 2º. Ficam criados, na Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação, 01 (um) cargo de Diretor de Infraestrutura Urbana, 01 (um) cargo de Diretor de Obras Públicas e **01 (um) cargo de Chefe de Gestão de Obras.**

Art. 3º - Ficam criados, na Secretaria Municipal de Administração, 01 (um) cargo de Diretor de Segurança do Trabalho, 01 (um) cargo de Diretor de Registros e Arquivos, **01 (um) cargo de Chefe de Gestão de Tecnologia da Informação** e **01 (um) cargo de Chefe de Gestão de Recursos Humanos.**

Art. 4º - Ficam criados, na Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Mobilidade Urbana, 01 (um) cargo de Diretor de Relações Institucionais e **01 (um) cargo de Chefe de Relacionamento Empresarial.**

Art. 5º. Ficam criados, na Secretaria Municipal da Fazenda, **01 (um) cargo de Chefe de Tributação.**

(...)



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

ANEXO II

Tabela 02 – Secretaria Municipal de Assistência Social

Denominação do Cargo: Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social
Vencimentos: R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais)
Descrição do Cargo (atribuições/responsabilidades)
• Coordenar o desenvolvimento de estudos, visando ao conhecimento e à avaliação da realidade social da população do Município; • Chefiar o planejamento, avaliação e acompanhamento de programas voltados para a área de Desenvolvimento Social; • Coordenar o desenvolvimento e elaboração de instrumentos a serem utilizados para a execução de programas na área de desenvolvimento social, junto ao Município e a entidades e organizações que atuem nessa área, bem como orientação quanto a esses programas; • Chefiar o planejamento, elaboração, avaliação e acompanhamento de programas voltados para a área de assistência social; • Acompanhar a criação e gestão de atividades sociais; • Executar diretamente ou em conjunto com outros níveis hierárquicos outras atividades correlatas que lhe forem determinadas; • Executar outras atividades afins.
Requisitos para provimento do cargo: Ensino Médio Completo

(...)

ANEXO V

Tabela 05 – Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação

Denominação do Cargo: Chefe de Gestão de Obras
Vencimentos: R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais)
Descrição do Cargo (atribuições/responsabilidades)



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

- Chefiar o setor de gestão de obras públicas;
- Coordenar e promover ações e políticas voltadas ao aperfeiçoamento de práticas de gestão;
- Coordenar a elaboração de relatórios de acompanhamento;
- Prestar suporte na gestão de pessoas, na administração de material, patrimônio e congêneres;
- Coordenar ações para garantir higiene e segurança no trabalho, qualidade e preservação ambiental;
- Definir diretrizes, planejar, coordenar e supervisionar ações, monitorando resultados e fomentando políticas de mudança;
- Executar diretamente ou em conjunto com outros níveis hierárquicos outras atividades que lhe forem determinadas;
- Executar outras atividades afins.

Requisitos para provimento do cargo: Ensino Médio Completo

(...)

ANEXO VIII

Tabela 08 – Secretaria Municipal de Administração

Denominação do Cargo: Chefe de Gestão de Tecnologia da Informação
Vencimentos: R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais)
Descrição do Cargo (atribuições/responsabilidades)
• Dirigir, planejar, orientar e coordenar o Departamento de Sistemas de Informação; • Instruir seus subordinados de modo que se conscientizem da responsabilidade que possuem; • Assessorar na organização de horário e escalas de serviços gerais ordinários e extraordinários junto ao Secretário; • Levar ao conhecimento do Secretário, verbalmente ou por escrito, depois de convenientemente apurado, todas as ocorrências que não lhe caiba resolver, bem como todos os documentos que dependam de decisão superior; • Dar conhecimento ao Secretário de todas as ocorrências e



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

atos que tenha realizado por iniciativa própria;

- Promover reuniões periódicas com os servidores auxiliares, intermediar na expedição de todas as ordens relativas à disciplina, instrução e serviços gerais cuja execução cumpra-lhe fiscalizar;
- Ser responsável pelas mudanças na distribuição do pessoal, incluindo férias e outras, para o bom desempenho da Secretaria em que estiver lotado;
- Representar o Secretário, quando designado;
- Acompanhar, pessoalmente, ocorrências de ordem policial ou administrativa que envolvam servidores da Secretaria, com a devida autorização do Secretário;
- Assinar documentos ou tomar providências de caráter urgente, na ausência ou impedimento ocasional do Secretário, dando-lhe conhecimento posteriormente;
- Analisar, avaliar a viabilidade e desenvolver sistemas de informações, utilizando metodologia e procedimentos adequados para sua implantação, visando racionalizar e/ou automatizar processos e rotinas de trabalho das diversas unidades administrativas do Município;
- Pesquisar e avaliar sistemas disponíveis no mercado e sua aplicabilidade para o Município, analisando a relação custo/benefício de sua aquisição;
- Participar do levantamento de dados e da definição de métodos e recursos necessários para implantação de sistemas e/ou alteração dos já existentes;
- Analisar o desempenho dos sistemas implantados, reavaliar rotinas, manuais e métodos de trabalho, verificando se atendem ao usuário, sugerindo metodologias de trabalho mais eficazes;
- Realizar auditorias para assegurar que os padrões operacionais e procedimentos de segurança estejam sendo seguidos;
- Elaborar estudos sobre a criação e/ou alteração de metodologias e procedimentos necessários ao desenvolvimento de sistemas;
- Analisar e avaliar sistemas manuais, propondo novos métodos de realização do trabalho ou sua automação, visando otimizar a utilização dos recursos humanos e matérias disponíveis;
- Estudar, pesquisar, desenvolver e aperfeiçoar projetos de banco de dados, promovendo a melhor utilização de seus recursos, facilitando o seu acesso pelas áreas que deles



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

necessitem;
• Elaborar, especificar, desenvolver, supervisionar e rever modelos de dados, visando implementar e manter os sistemas relacionados; • Pesquisar e selecionar novas ferramentas existentes no mercado, visando aprimorar o trabalho de desenvolvimento e atender necessidades dos usuários do sistema; • Pesquisar, levantar custos e necessidades e desenvolver projetos de segurança de dados; • Elaborar manuais dos sistemas ou projetos desenvolvidos, facilitando a utilização e entendimento dos mesmos; • Treinar e acompanhar os usuários na utilização dos sistemas desenvolvidos ou adquiridos de terceiros, visando assegurar o correto funcionamento dos mesmos; • Solicitar a compra de materiais e equipamentos; • Executar diretamente ou em conjunto com outros níveis hierárquicos outras atividades que lhe forem determinadas; • Executar outras atividades afins.
Requisitos para provimento do cargo: Ensino Médio Completo

(...)

ANEXO IX

Tabela 09 – Secretaria Municipal de Administração

Denominação do Cargo: Chefe de Gestão de Recursos Humanos
Vencimentos: R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais)
Descrição do Cargo (atribuições/responsabilidades)
• Chefiar o setor de recursos humanos; • Coordenar o desenvolvimento e implementação de estratégias para os Recursos Humanos da Prefeitura de acordo com as legislações pertinentes; • Fornecer informações e relatórios sobre todos os indicadores dos Recursos Humanos; • Chefiar todo o processo de gestão atribuído;



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

- Coordenar todos os processos de avaliação de desempenho dos servidores;
- Assegurar que todas as descrições de funções estejam atualizadas e criar novas quando for necessário;
- Proceder ao diagnóstico de avaliação das necessidades de formação e estruturar os programas de formação adequados;
- Gerir os planos de carreira e de sucessão para todos os cargos e funções;
- Fornecer informações e conselhos relacionados com questões de recursos humanos: remuneração, questões legais, formação, etc;
- Coordenar a elaboração dos estudos motivacionais e de clima organizacional;
- Gerir a Higiene e Segurança do Trabalho;
- Executar diretamente ou em conjunto com outros níveis hierárquicos outras atividades correlatas que lhe forem determinadas;
- Executar outras atividades afins.

Requisitos para provimento do cargo: Ensino Médio Completo

(...)

ANEXO XI

Tabela 11 – Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Mobilidade Urbana

Denominação do Cargo: Chefe de Relacionamento Empresarial
Vencimentos: R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais)
Descrição do Cargo (atribuições/responsabilidades)
• Responsável pela execução de políticas para o Desenvolvimento Econômico; • Propor aperfeiçoamento e ampliação das relações do município com empresários, entidades públicas e privadas; • Desenvolver projetos de empreendedorismo, capacitação e



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

de inclusão no mercado de trabalho;
• Supervisionar a abertura de empresas e micro empreendedores; • Supervisionar o atendimento ao público; • Prestar suporte na gestão de pessoas, na administração de material, patrimônio e congêneres; • Coordenar ações para garantir higiene e segurança no trabalho, qualidade e preservação ambiental; • Definir diretrizes, planejar, coordenar e supervisionar ações, monitorando resultados e fomentando políticas de mudança; • Executar diretamente ou em conjunto com outros níveis hierárquicos outras atividades que lhe forem determinadas; • Executar outras atividades afins.
Requisitos para provimento do cargo: Ensino Médio Completo

(...)

ANEXO XIII

Tabela 13 – Secretaria Municipal da Fazenda

Denominação do Cargo: Chefe de Tributação
Vencimentos: R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais)
Descrição do Cargo (atribuições/responsabilidades)
• Dirigir, executar e acompanhar a política tributária do Município; • Realizar estudos e pesquisas para a previsão da receita, bem como adotar providências executivas para a obtenção dos recursos financeiros de origem tributária e outros; • Manter cadastro atualizado de contribuintes contendo todos os dados necessários ao exercício das atividades de fiscalização, previsão de receitas e planejamento tributário do Município; • Aplicar a legislação tributária municipal e promover sua atualização; • Orientar os contribuintes sobre a aplicação e a interpretação da legislação tributária; • Informar à população os valores de impostos, taxas,



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

contribuições, multas, licenças, alvarás e certidões;

- Acompanhar e adotar providências visando à inscrição da dívida ativa, créditos tributários ou não tributários e promover sua exação suasória;
- Proceder no âmbito do Setor a gestão e o controle financeiro dos recursos orçamentários previstos na sua Unidade, bem como os recursos humanos e materiais existentes, em consonância com as diretrizes e regulamentos emanados do Chefe do Poder Executivo;
- Executar diretamente ou em conjunto com outros níveis hierárquicos outras atividades correlatas que lhe forem determinadas;
- Executar outras atividades afins.

Requisitos para provimento do cargo: Ensino Médio Completo

(...)” (fls. 783/801) - **grifo nosso**.

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os dispositivos legais impugnados contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo.

Com efeito, 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.

(...)



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

Artigo 115 – Para a organização da administração pública direta ou 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 comissão, 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”.

III - A NATUREZA TÉCNICA, OPERACIONAL E BUROCRÁTICA DAS FUNÇÕES EXERCIDAS PELOS CARGOS EM COMISSÃO IMPUGNADOS

Embora o Município seja dotado de autonomia política e administrativa, dentro do sistema federativo, 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.,



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

São Paulo, Malheiros, 1997, p. 459), devendo, portanto, observância aos princípios constitucionais.

A autonomia municipal, entre outros aspectos, envolve a capacidade normativa própria, isto é, a aptidão para autolegislar, instituindo normas próprias sobre matéria de sua competência, bem como a capacidade de auto-administração.

Para que possa exercer sua autonomia administrativa, o Município deve criar cargos, empregos e funções, mediante atos normativos, instituindo carreiras, se necessárias, 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 cargos através de concurso público de provas ou de provas e títulos, pois assim se garante ampla acessibilidade e igualdade de condições a todos os interessados (prevista inclusive no art. 37, I, da Constituição Federal, bem como no art. 115, I, da Constituição do Estado de São Paulo). O sistema de mérito, portanto, deve ser a forma de preenchimento dos 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.



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

Nesse sentido, 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 comum.

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

Para verificar a natureza especial das atribuições dos cargos comissionados (assessoramento, chefia e direção em nível superior), para as quais se exige relação de confiança, pouco importa a denominação e a forma de provimento atribuídas, pois, *verba non mutant substantiam rei*.



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

Necessária é a análise de sua natureza excepcional, a qual não se satisfaz com a mera declaração do legislador, sendo imprescindível a análise do plexo de atribuições das funções públicas.

É dizer: os cargos de provimento em comissão devem ser restritos às atribuições de assessoramento, chefia e direção em nível superior, nas quais esteja presente a necessidade de relação de confiança com os agentes políticos para o desempenho de tarefas de articulação, coordenação, supervisão e controle de diretrizes político-governamentais. Não coaduna a criação de cargos desse jaez – cuja qualificação é matéria da reserva legal absoluta – com atribuições ou funções profissionais, operacionais, burocráticas, técnicas, administrativas, rotineiras, às quais é reservado o provimento efetivo precedido de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, como apanágio da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

Não é o que ocorre, eis que a Lei Complementar nº 272/16, em relação aos cargos de “*Chefe de Oficina*” e “*Supervisor de Controle de Vetores*” e a Lei Complementar nº 277/17, em relação aos cargos de “*Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social*”, “*Chefe de Gestão de Obras*”, “*Chefe de Gestão de Tecnologia da Informação*”, “*Chefe de Gestão de Recursos Humanos*”, “*Chefe de Relacionamento Empresarial*”, “*Chefe de Tributação*”, ambas do Município de Jales, não seguiram os citados parâmetros.

Percebe-se que os aludidos cargos estão distantes do comando da administração municipal, não justificando o provimento comissionado.

Na análise das atribuições dos referidos cargos não se antevê justificativa para a dispensa do concurso público, sobretudo porque não se



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

extrai das descrições, constantes na Lei Complementar nº 272/16 e na Lei Complementar nº 277/17, qual seria a relação de confiança que os ocupantes dos cargos devem ter para o desempenho da função.

Não se pode desconsiderar, ainda, que as atribuições dos cargos ora impugnados contemplam atividades técnicas, operacionais e burocráticas, a saber: *“Chefiar os serviços realizados na oficina do Parque de Máquinas do Município”, “Conferir e atestar os serviços realizados por oficinas terceirizadas em veículos do patrimônio municipal” e “Controlar e evitar o desperdício de lubrificantes e materiais utilizados na manutenção dos veículos”* (cargo de Chefe de Oficina); *“Identificar e programar, junto com o coordenador, o mapeamento das áreas de risco para implantação de Armadilhas e Pontos estratégicos” e “Realizar junto com a equipe de agentes as delimitações e aplicação de larvicidas quando indicado”* (cargo de Supervisor de Controle de Vetores); *“Coordenar o desenvolvimento de estudos, visando ao conhecimento e à avaliação da realidade social da população do Município” e “Chefiar o planejamento, avaliação e acompanhamento de programas voltados para a área de Desenvolvimento Social”* (cargo de Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social); *“prestar suporte na gestão de pessoas, na administração de material, patrimônio e congêneres” e “coordenar ações para garantir higiene e segurança no trabalho, qualidade e preservação ambiental”* (cargo de Chefe de Gestão de Obras); *“assessorar na organização de horário e escalas de serviços gerais ordinários e extraordinários junto ao Secretário” e “Promover reuniões periódicas com os servidores auxiliares, intermediar na expedição de todas as ordens relativas à disciplina, instrução e serviços gerais cuja execução cumpra-lhe fiscalizar”* (cargo de Chefe de Gestão de Tecnologia de Informação); *“Coordenar todos os processos de avaliação de desempenho dos servidores”*, *“Assegurar que todas as descrições de*



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

funções estejam atualizadas e criar novas quando for necessário” e “Proceder ao diagnóstico de avaliação das necessidades de formação e estruturar os programas de formação adequado” (cargo de Chefe de Gestão de Recursos Humanos), “propor aperfeiçoamento e ampliação das relações do Município com empresários, entidades públicas e privadas”, “Supervisionar a abertura de empresas e micro empreendedores” e “Coordenar ações para garantir higiene e segurança no trabalho, qualidade e preservação ambiental” (cargo de Chefe de Gestão de Relacionamento Empresarial); “Realizar estudos e pesquisas para a previsão da receita, bem como adotar providências executivas para a obtenção dos recursos financeiros de origem tributária e outros” e “Manter cadastro atualizado de contribuintes contendo todos os dados necessários ao exercício das atividades de fiscalização, previsão de receitas e planejamento tributário do Município” (cargo de Chefe de Tributação), dentre outras descritas acima nas Leis Complementares nn. 272/16 e 277/17.

Assim, é de rigor a declaração da inconstitucionalidade dos cargos de *“Chefe de Oficina”, “Supervisor de Controle de Vetores”, “Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social”, “Chefe de Gestão de Obras”, “Chefe de Gestão de Tecnologia da Informação”, “Chefe de Gestão de Tecnologia da Informação”, “Chefe de Gestão de Recursos Humanos”, “Chefe de Relacionamento Empresarial” e “Chefe de Tributação”.*

IV – PEDIDO LIMINAR

À saciedade demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*. A atual tessitura dos preceitos legais do Município de Jales apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per*



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

si, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, de maneira a evitar oneração do erário irreparável ou de difícil reparação e a ilegítima investidura em postos públicos.

À luz deste perfil, requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, das expressões “Chefe de Oficina” prevista na Lei nº 1.771, de 29 de novembro de 1.989 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; “Supervisor de Controle de Vetores” prevista no art. 8º e Anexo II da Lei Complementar nº 211, de 05 de maio de 2011 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; “Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social” prevista no art. 1º e Anexo II; “Chefe de Gestão de Obras” prevista no art. 2º e Anexo V; “Chefe de Gestão de Tecnologia da Informação” prevista no art. 3º e Anexo VIII; “Chefe de Gestão de Recursos Humanos” prevista no art. 3º e Anexo IX; “Chefe de Relacionamento Empresarial” prevista no art. 4º e Anexo XI; “Chefe de Tributação” prevista no art. 5º e Anexo XIII, todos da Lei Complementar nº 277, de 28 de junho de 2017, do Município de Jales.

V – PEDIDO

Posto isso, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “Chefe de Oficina” prevista na Lei nº 1.771, de 29 de novembro de 1.989 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; “Supervisor de Controle de Vetores” prevista no art. 8º e Anexo II da Lei Complementar nº 211, de 05 de maio de 2011 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; “Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social” prevista no art. 1º e Anexo II; “Chefe de Gestão de Obras” prevista no art. 2º e Anexo V; “Chefe de



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

Gestão de Tecnologia da Informação” prevista no art. 3º e Anexo VIII;
“Chefe de Gestão de Recursos Humanos” prevista no art. 3º e Anexo IX;
“Chefe de Relacionamento Empresarial” prevista no art. 4º e Anexo XI;
“Chefe de Tributação” prevista no art. 5º e Anexo XIII, todos da Lei Complementar nº 277, de 28 de junho de 2017, do Município de Jales.

Requer-se ainda sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Jales, bem como citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 31 de agosto de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

aca/ts



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

Protocolado nº 44.506/2017

Assunto: Inconstitucionalidade das expressões “Chefe de Oficina” prevista na Lei nº 1.771, de 29 de novembro de 1.989 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; “Supervisor de Controle de Vetores” prevista no art. 8º e Anexo II da Lei Complementar nº 211, de 05 de maio de 2011 e na Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2016; “Chefe de Gestão de Desenvolvimento Social” prevista no art. 1º e Anexo II; “Chefe de Gestão de Obras” prevista no art. 2º e Anexo V; “Chefe de Gestão de Tecnologia da Informação” prevista no art. 3º e Anexo VIII; “Chefe de Gestão de Recursos Humanos” prevista no art. 3º e Anexo IX; “Chefe de Relacionamento Empresarial” prevista no art. 4º e Anexo XI; “Chefe de Tributação” prevista no art. 5º e Anexo XIII, todos da Lei Complementar nº 277, de 28 de junho de 2017, do Município de Jales.

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

São Paulo, 31 de agosto de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

aca