



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Protocolado n. 72.318/2017**

**Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES “ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA”, “ASSESSOR TÉCNICO DE GESTÃO LEGISLATIVA” E “DIRETOR JURÍDICO LEGISLATIVO”, CONTIDAS NOS ANEXOS IV, IX, E X, DA RESOLUÇÃO Nº 06, DE 08 DE JULHO DE 2.015, DA CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. ADVOCACIA PÚBLICA.**

1. Cargos de provimento em comissão de “*Assessor Técnico do Gabinete da Presidência*”, “*Assessor Técnico de Gestão Legislativa*” e “*Diretor Jurídico Legislativo*” que não retratam atribuições de assessoramento, chefia e direção, senão funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais a serem preenchidas por servidores públicos investidos em cargos de provimento efetivo. Inexigibilidade de especial relação de confiança (arts. 111, 115, I, II e V, e art. 144, CE/89).

2. Cargos de provimento em comissão de “*Diretor Jurídico Legislativo*”. As atividades de advocacia pública, inclusive a assessoria e a consultoria de corporações legislativas, e suas respectivas chefias, são reservadas a profissionais também recrutados pelo sistema de mérito (arts. 98 a 100, CE/89).



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

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face das expressões “Assessor Técnico de Gabinete da Presidência”, “Assessor Técnico de Gestão Legislativa” e “Diretor Jurídico Legislativo”, contidas nos Anexos IV, IX, e X, da Resolução nº 06, de 08 de julho de 2.015, da Câmara Municipal de Louveira, pelos fundamentos a seguir expostos:

### 1. DOS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

Os Anexos IV, IX, e X, da Resolução nº 06, de 08 de julho de 2.015, da Câmara Municipal de Louveira, preveem no que nos é pertinente:

“(…)

#### ANEXO IV CARGOS EM COMISSÃO – CRIADOS E MANTIDOS:

CARGOS COMISSIONADOS								
NÍVEL	DENOMINAÇÃO	CARGA HORÁRIA	QUANT. ATUAL	QUAN. CARGO CRIAD.	QUANT. CARGOS MANTID.	QUANT. CARGOS AUMENT	TOTAL	CARGO VAGOS
CC-1	Diretor Geral	30h/s	01		01		01	
CC-2	Diretor Administrativo e Assuntos Internos	30h/s	01		01		01	
CC-2	Diretor Financeiro	30h/s	01		01		01	
CC-2	Diretor de Comunicação Social	30h/s	01		01		01	



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

<b>CC-2</b>	<b>Diretor Jurídico-Legislativo</b>	<b>30h/s</b>		<b>01</b>		<b>01</b>	<b>01</b>	<b>01</b>
CC-2	Diretor de TV Câmara	30h/s		01		01	01	01
CC-2	<b>Assessor Técnico do Gab. da Presidência</b>	30h/s	01	<b>02</b>	01	02	03	<b>02</b>
<b>CC-3</b>	<b>Assessor Técnico de Gestão Legislativa</b>	<b>30h/s</b>		<b>03</b>		<b>03</b>	<b>03</b>	<b>03</b>
CC-3	Assessor de Relações Institucionais	30h/s	01		01		01	
CC-4	Assessor Legislativo Parlamentar	30h/s	12		12		12	
	<b>TOTAL</b>		<b>18</b>	<b>07</b>	<b>18</b>	<b>07</b>	<b>25</b>	<b>07</b>

(...)

**ANEXO IX**  
**CARGOS COMISSIONADOS – REQUISITOS PARA PROVIMENTO:**

DENOMINAÇÃO	CARGA HORÁRIA	REFERÊNCIA	REQUISITOS PARA PROVIMENTO
Diretor Geral	30 h/s	CC-1	Livre Provimento, ensino superior (Direito, Administração de Empresa ou Pública, Economia, Contabilidade), com experiência mínima de 02 (dois) anos na Administração Pública, em funções de Direção, Chefia e/ou Assessoramento ou Coordenação.
Diretor Administrativo e Assuntos Internos	30 h/s	CC- 2	Livre Provimento, ensino superior completo.
Diretor Financeiro	30 h/s	CC-2	Livre Provimento, ensino superior completo em Economia, Contabilidade, Administração Pública, Administração de Empresas, Finanças Públicas e áreas correlatas.
Diretor de Comunicação Social	30 h/s	CC-2	Livre Provimento, ensino superior completo em Comunicação Social/Jornalismo e/ou nas demais áreas afins da comunicação, com registro no conselho/órgão de classe competente.
Diretor Jurídico Legislativo	30 h/s	CC-2	Livre Provimento, ensino superior completo em Direito, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e experiência mínima de 02 (dois) anos nas áreas jurídicas e/ou da Administração Pública em geral.
Diretor de TV Câmara	30 h/s	CC-2	Livre Provimento, ensino superior completo em Comunicação Social e/ou nas demais áreas afins da comunicação/jornalismo, relações públicas, rádio e TV, com registro no conselho/órgão de classe competente.



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

Assessor Técnico do Gabinete da Presidência	30 h/s	CC-2	Livre Provimento, ensino superior completo.
Assessor de Relações Institucionais	30 h/s	CC-3	Livre Provimento, ensino superior completo.
Assessor Técnico de Gestão Legislativa	30 h/s	CC-3	Livre Provimento, ensino superior completo.
Assessor Legislativo Parlamentar	30 h/s	CC -4	Livre Provimento, ensino superior completo.

(...)

**ANEXO X – TABELA XXIII**

**CARGO: Diretor Jurídico-Legislativo**

**DESCRIÇÃO SINTÉTICA:**

Compreende o cargo que se destina a direção, supervisão e coordenação e execução das atividades inerentes a Seção Jurídica e Legislativa da Câmara Municipal de Louveira.

**ATRIBUIÇÕES TÍPICAS:**

1. atender aos Vereadores, à Presidência, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes e Temporárias e aos órgãos da Câmara, no que for solicitado, em assuntos de natureza jurídica relacionados às atividades deste Legislativo, com estudos, pesquisas e pareceres de cunho jurídico;
2. desenvolver, quando solicitado, estudos, pesquisas e pareceres jurídicos nas questões submetidas ao exame das Comissões e do Plenário;
3. assessorar os Vereadores em assuntos jurídicos;
4. exercer a representação judicial e extrajudicial do Poder Legislativo no tocante às questões das Contas Públicas da Câmara Municipal de Louveira;
5. assessorar a Mesa Diretora quanto à análise das proposições e requerimentos a ela apresentados;
6. realizar estudos e pesquisas por solicitação da Mesa Diretora, mantendo o arquivo atualizado sobre os assuntos analisados;
7. elaborar minutas de contratos e convênios em que for parte a Câmara, e examinar instrumentos de igual natureza submetidos ao seu exame;



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

8. acompanhar e assessorar a Mesa em todas as sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara Municipal;
9. desenvolver estudos, organizar e manter coletânea de legislação, jurisprudência, pareceres e outros documentos legais de interesse do Poder Legislativo;
10. dar o devido encaminhamento às proposições legislativas lidas no expediente das Sessões;
11. opinar juridicamente nas proposições legislativas em tramitação, quando solicitado pelos membros das comissões;
12. exercer atividades de supervisão de todo o Processo Legislativo, em suas etapas e fases administrativas em geral;
13. proceder à conferência das leis publicadas, à vista dos respectivos autógrafos;
14. orientar juridicamente o Presidente na proposição de modificações do Regimento Interno, Resoluções, Atos ou Leis de sua competência;
15. auxiliar na elaboração de proposições solicitadas pelos vereadores;
16. fazer expedir ofícios, requerimentos, moções, indicações, e demais atos legislativos, encaminhando-os e controlando, inclusive, o cumprimento dos prazos estabelecidos;
17. providenciar o registro e o arquivamento das matérias ultimadas;
18. supervisionar a preparação de todo o expediente das Sessões Legislativas, Audiências Públicas e Reuniões em geral, encaminhando-os à Mesa Diretora para leitura e demais providências regimentais;
19. acompanhar e executar pareceres quando necessário, nas atividades voltadas às licitações e contratos administrativos;
20. Gerir a Seção Jurídica e Legislativa, em conjunto com o Diretor Geral;
21. exercer outras atividades correlatas.

**Provimento:** comissão

**Nível:** CC – 2

**Escolaridade:** Ensino Superior em Direito, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e experiência mínima de 02 (dois) anos nas áreas jurídicas e/ou da Administração Pública em geral.

(...)

**ANEXO X – TABELA XXV**

**CARGO: Assessor Técnico do Gabinete da Presidência**



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

**DESCRIÇÃO SINTÉTICA:**

Compreende o cargo que se destina a executar atividades técnicas inerentes ao apoio à Presidência na Administração de seu Gabinete.

**ATRIBUIÇÕES TÍPICAS:**

1. Assessorar o Presidente em assuntos que lhe forem designados, bem como atender à pessoas por ele encaminhadas, orientando-as ou marcando-lhes audiência.
2. Preparar a pauta de assuntos a serem discutidos nas reuniões em que deva participar o Presidente, bem como preparar sua agenda diária.
3. Organizar e manter atualizados os registros e controles pertinentes ao gabinete.
4. Prestar assessoramento ao Presidente em funções de cunho político, administrativo e legislativo, inclusive em reuniões do gênero.
5. Acompanhar o Presidente na execução de tarefas externas ao gabinete, fiscalização, visitas, representação e anotações em geral.
6. Supervisionar os registros relativos às audiências, visitas, conferências e reuniões em que o Presidente esteja envolvido.
7. Assessorar o Presidente no exercício da função legislativa, quer na elaboração, instrução e tramitação das proposições por ele propostas.
8. Assessorar a Presidência nos assuntos relacionados aos Vereadores, às demais unidades organizacionais que compõem a Câmara, aos municípios e outros entes públicos ou privados.
9. Recepcionar o público externo, cuidando para que seja devidamente informado e orientado, de modo a que sua permanência nas dependências da Câmara de Vereadores observe os princípios de respeito humano e urbanidade.
10. Coordenar a realização de todos os eventos oficiais e solenes promovidos pela Presidência da Câmara de Vereadores e pelos Vereadores.
11. Assessorar a Presidência no planejamento e execução de atividades de “marketing institucional” da Câmara de Vereadores, dando suporte à condução e gerenciamento, das atividades de consolidação como Casa de Leis do Município de Louveira, tornando-se referência no âmbito regional, nacional e internacional.
12. Responsabilizar-se, após delegação da Presidência da Câmara, pelo seguimento de providências quando solicitadas pelos cidadãos.
13. Responsabilizar-se pela delegação dos atos do cerimonial da Câmara de Vereadores, que estará recebendo autoridades e cidadãos, de acordo com as determinações do Regimento Interno da Câmara de Vereadores.
14. Desempenhar outras atividades correlatas que lhe forem delegadas ou determinadas.

**Provimento:** comissão

**Nível:** CC - 2

**Escolaridade:** Ensino Superior Completo.



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

(...)

**ANEXO X-TABELA XXVI**

**CARGO: Assessor Técnico de Gestão Legislativa**

**DESCRIÇÃO SINTÉTICA:**

Compreende o cargo que se destina a executar atividades de natureza complexa, nas diversas áreas de interesse e suporte profissional à gestão do Poder Legislativo. Entende-se por Gestão Legislativa as atividades atreladas ao desenvolvimento de pesquisas, estudos, pareceres, projetos e programas ligados ao Gabinete, Diretoria Geral, Administração e Gestão de Pessoas, Finanças, Apoio operacional e atendimento as demandas da comunidade de natureza legislativa e outras atividades afins.

**ATRIBUIÇÕES TÍPICAS:**

1. prestar assessoria técnica especializada nas demandas do Poder Legislativo Municipal no tocante as questões de atendimento, cidadania e ações governamentais;
2. coordenar equipes de servidores para o desempenho de ações, projetos e estudos voltados a melhoria e eficiência da Administração e Gestão Legislativa;
3. supervisionar, em conjunto com demais áreas técnicas, o desenvolvimento de ações e programas de natureza complexa, tais como projetos de lei das áreas de saúde, meio ambiente, obras e serviços, segurança, finanças e orçamento público e demais áreas de modo a subsidiar o Poder Legislativo nas deliberações e regularidade do Processo Legislativo;
4. desempenhar assessoria qualificada nas demais demandas internas e externas da Câmara Municipal de Louveira;
5. acompanhar tecnicamente à Presidência e Diretoria Geral nas atividades e programas do Poder Legislativo, assistindo-os no processo de tomada de decisões e gestão;
6. realizar estudos para qualificar as ações do Poder Legislativo no contexto da cidadania, interesse público, participação popular e realização de audiências públicas, fóruns, debates e demais atividades públicas;
7. acompanhar as atividades da área de Comunicação Social para em conjunto com a respectiva Diretoria prover a ampliação do debate, notícias e informações institucionais de modo a observar a Lei de Transparência, Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normativos vinculados a gestão pública;
8. atuar em conjunto com a Presidência e Diretoria Geral nos projetos e programas que disponham sobre as políticas públicas traçadas no PPA, LDO e LOA no contexto do Poder Legislativo;
9. Coordenar em conjunto com as demais Diretorias as ações internas da área de Gestão de Pessoas de melhoria de qualidade de vida, saúde e bem estar laboral dos servidores do Legislativo, provendo campanhas e orientações preventivas em geral;



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

10. prestar demais assessorias e suporte técnico as necessidades da Câmara Municipal de Louveira e atividades correlatas.

**Provimento:** comissão

**Nível:** CC – 3

**Escolaridade:** Ensino Superior Completo.

(...)"

O ato normativo transcrito, na parte em que preveem os cargos de provimento em comissão de “Assessor Técnico de Gabinete da Presidência”, “Assessor Técnico de Gestão Legislativa” e “Diretor Jurídico Legislativo”, é inconstitucional por violação dos arts. 98 a 100, 111, 115, incisos I, II e V, e 144 da Constituição Estadual, conforme passaremos a expor.

## **2. DA NATUREZA TÉCNICA OU BUROCRÁTICA DAS FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELOS OCUPANTES DOS CARGOS COMISSIONADOS**

As atribuições previstas para os cargos de provimento em comissão de “Assessor Técnico de Gabinete da Presidência”, “Assessor Técnico de Gestão Legislativa” e “Diretor Jurídico Legislativo” têm natureza meramente técnica, burocrática, operacional e profissional, senão vejamos.

Segundo constante no Anexo X, Tabela XXV, do ato normativo combatido, cabe ao Assessor Técnico de Gabinete da Presidência, a título exemplificativo “atender às pessoas, preparar a pauta de reuniões e a agenda diária do Presidente, organizar os registros do gabinete, recepcionar o público externo, coordenar a realização dos eventos oficiais, além de desempenhar outras atividades correlatas”.



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

Ao Assessor Técnico de Gestão Legislativa, de acordo com o Anexo X, Tabela XXVI, cabe, por exemplo, “prestar assessoria técnica nas demandas do Poder Legislativo Municipal, realizar estudos para qualificar as ações do Poder Legislativo no contexto da cidadania, acompanhar as atividades da área de Comunicação, atuar em conjunto com a Presidência e Diretoria Geral nos projetos e programas que disponham sobre as políticas públicas traçadas no PPA, LDO e LOA no contexto do Poder Legislativo, prover campanhas e orientações preventivas em geral; prestar demais assessorias e suporte técnico as necessidades da Câmara Municipal de Louveira e atividades correlatas”.

Por sua vez ao Diretor Jurídico Legislativo cabe, dentre outras atividades. “atender aos órgãos da Câmara em assuntos de natureza jurídica relacionados às atividades deste Legislativo, com estudos, pesquisas e pareceres de cunho jurídico; desenvolver, estudos, pesquisas e pareceres jurídicos nas questões submetidas ao exame das Comissões e do Plenário; assessorar os Vereadores em assuntos jurídicos; exercer a representação judicial e extrajudicial do Poder Legislativo no tocante às questões das Contas Públicas da Câmara Municipal de Louveira; elaborar minutas de contratos e convênios; organizar e manter coletânea de legislação, jurisprudência, pareceres e outros documentos legais de interesse do Poder Legislativo; opinar juridicamente nas proposições legislativas em tramitação, orientar juridicamente o Presidente na proposição de modificações do Regimento Interno, Resoluções, Atos ou Leis de sua competência; fazer expedir ofícios, requerimentos, moções, indicações, e demais atos legislativos, acompanhar e executar pareceres nas atividades voltadas às licitações e contratos administrativos”.



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

Da simples leitura de suas atribuições, percebe-se que as atividades desempenhadas pelos referidos cargos são destinadas a atender necessidades executórias ou a dar suporte a decisões e execução. Trata-se, portanto, de atribuições técnicas, administrativas e burocráticas, distantes dos encargos de comando superior em que se exige especial confiança e afinamento com as diretrizes políticas do governo.

Além destes aspectos indicativos de que os cargos impugnados desempenham funções subalternas, de pouca complexidade, exigindo-se tão somente o dever comum de lealdade às instituições públicas, necessárias a todo e qualquer servidor, o exercício de *“atividades funcionais determinadas pela autoridade superior”* evidenciam a natureza puramente profissional, técnica, burocrática ou operacional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior.

Dessa forma, os cargos comissionados anteriormente destacados são incompatíveis com a ordem constitucional vigente, em especial **com o art. 111, 115, incisos I, II e V, e art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo.**

Essa 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).



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

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).

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



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

precedente do E. Supremo Tribunal Federal, que “*a criação de cargo em comissão, em 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*, 3<sup>a</sup> 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,



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

*Regime 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).

Não é qualquer unidade de chefia, assessoramento ou direção que autoriza o provimento em comissão, a atribuição do cargo deve reclamar especial relação de confiança para desenvolvimento de funções de nível superior de condução das diretrizes políticas do governo. Pela análise da natureza e das atribuições dos cargos impugnados não se identificam os elementos que justificam o provimento em comissão.

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*



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

*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, 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).*

No caso em exame, evidencia-se claramente que os **cargos de provimento em comissão, antes referidos**, destinam-se ao desempenho de **atividades meramente burocráticas ou técnicas, que não exigem, para seu adequado desempenho, relação de especial confiança.**

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.).



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

### 3. DA NATUREZA DAS ATIVIDADES DE ADVOCACIA PÚBLICA

A atividade de advocacia pública, inclusive a assessoria e a consultoria de corporações legislativas, e suas respectivas chefias, são reservadas a profissionais recrutados pelo sistema de mérito.

É o que se infere dos arts. 98 a 100 da Constituição Estadual que se reportam ao modelo traçado no art. 132 da Constituição Federal ao tratar da advocacia pública estadual.

Este modelo deve ser observado pelos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual.

Os preceitos constitucionais (central e radial) cunham a exclusividade e a profissionalidade da função aos agentes respectivos investidos mediante concurso público (inclusive a chefia do órgão, cujo agente deve ser nomeado e exonerado *ad nutum* dentre os seus integrantes), o que é reverberado pela jurisprudência:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. - O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do



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

Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos” (STF, ADI-MC 881-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 02-08-1993, m.v., DJ 25-04-1997, p. 15.197).

“TRANSFORMAÇÃO, EM CARGOS DE CONSULTOR JURÍDICO, DE CARGOS OU EMPREGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO, ASSESSOR JURÍDICO, PROCURADOR JURÍDICO E ASSISTENTE JUDICIÁRIO-CHEFE, BEM COMO DE OUTROS SERVIDORES ESTÁVEIS JÁ ADMITIDOS A REPRESENTAR O ESTADO EM JUÍZO (PAR 2. E 4. DO ART. 310 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ). INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA POR PRETERIÇÃO DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA OBJETIVA DE AÇÃO RECONHECIDAS POR MAIORIA” (STF, ADI 159-PA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, 16-10-1992, m.v., DJ 02-04-1993, p. 5.611).

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA



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

FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada. 2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. 3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação que se julga procedente” (STF, ADI 4.261-RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 02-08-2010, v.u., DJe 20-08-2010, RT 901/132).

“ATO NORMATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE. A declaração de inconstitucionalidade de ato normativo pressupõe conflito evidente com dispositivo



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

constitucional. PROJETO DE LEI - INICIATIVA - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO - INSUBSISTÊNCIA. A regra do Diploma Maior quanto à iniciativa do chefe do Poder Executivo para projeto a respeito de certas matérias não suplanta o tratamento destas últimas pela vez primeira na Carta do próprio Estado. PROCURADOR-GERAL DO ESTADO - ESCOLHA ENTRE OS INTEGRANTES DA CARREIRA. Mostra-se harmônico com a Constituição Federal preceito da Carta estadual prevendo a escolha do Procurador-Geral do Estado entre os integrantes da carreira” (STF, ADI 2.581-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, 16-08-2007, m.v., DJe 15-08-2008)., inclusive a assessoria e a consultoria de corporações legislativas, e suas respectivas chefias, são reservadas a profissionais também recrutados pelo sistema de mérito (arts. 98 a 100, CE/89).

Assim, a natureza técnica profissional do cargo de “Diretor Jurídico Legislativo” previstos nos Anexos I e II da Resolução nº 06, de 08 de julho de 2.015, não possibilita que sejam de provimento em comissão.

#### **4. DO PEDIDO**

Face ao exposto, requerendo o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “Assessor Técnico de Gabinete da Presidência”, “Assessor Técnico de Gestão Legislativa” e “Diretor Jurídico Legislativo”, contidas nos Anexos IV, IX, e X, da Resolução nº 06, de 08 de julho de 2.015, da Câmara Municipal de Louveira.



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

Requer-se ainda sejam requisitadas informações à Câmara Municipal de Louveira, bem como citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre o ato normativo impugnado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 04 de setembro de 2017.

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

aca/sh



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

**Protocolado n. 72.318/17**

**Assunto:** Representação para análise da inconstitucionalidade dos cargos em comissão previstos na Resolução nº 06, de 08 de julho de 2.015, da Câmara Municipal de Louveira.

Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade em face das expressões “Assessor Técnico de Gabinete da Presidência”, “Assessor Técnico de Gestão Legislativa” e “Diretor Jurídico Legislativo”, contidas nos Anexos IV, IX, e X, da Resolução nº 06, de 08 de julho de 2.015, da Câmara Municipal de Louveira, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

São Paulo, 04 de setembro de 2.017.

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

aca/sh