



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. 50.229/2017**

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.539, DE 15 DE MARÇO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. ATRIBUIÇÕES DA ADVOCACIA PÚBLICA CONFERIDAS À SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS. FUNÇÃO ESSENCIAL À ATIVIDADE JURISDICIONAL. CRIAÇÃO ARTIFICIAL DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. FUNÇÕES TÉCNICAS, BUROCRÁTICAS E OPERACIONAIS.**

1. Inconstitucionalidade do art. 10, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c”, “e”, “f” e “g”, e Anexo VII, item 1, incisos I, II, III, V, VII e VIII, da Lei nº 3.539/17, pois cometem à Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos funções próprias da Advocacia Pública, em violação aos arts. 98 a 100, da Constituição Estadual.

2. Inconstitucionalidade do Anexo VII, item 2, inciso II, da lei local, que subordina o órgão da Procuradoria Jurídica do Município à Secretaria de Assuntos Jurídicos. A Advocacia Pública Municipal é titular exclusiva da representação, consultoria e assessoramento do Poder Executivo, estando vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, não podendo ser supervisionada, controlada ou subordinada a outro órgão público nem dirigida por outra autoridade senão servidor de carreira



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

investido em cargo de provimento em comissão de sua cúpula.

3. Inconstitucionalidade dos cargos em comissão de OUIDOR GERAL, SUPERINTENDENTE, CONTROLADOR-GERAL, ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE I, ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE II, ASSISTENTE DE GABINETE, DIRETOR DE DEPARTAMENTO, DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO, DIRETOR DE DEPARTAMENTO CLÍNICO, CHEFE DE DIVISÃO, CHEFE DE NÚCLEO, CHEFE DE EQUIPAMENTO I, CHEFE DE EQUIPAMENTO II, CHEFE DE EQUIPAMENTO III, CHEFE DE EQUIPAMENTO IV, CHEFE DE EQUIPAMENTO V, CHEFE DE ENFERMAGEM, COORDENADOR DE CREAS, COORDENADOR DE CRAS, OUIDOR DE SUS E AUDITOR DO SUS, previstos nos Anexos I e III, da lei local, porque as atribuições descritas são técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais, devendo ser desempenhadas por servidor público investido em cargo de provimento efetivo. Inexigibilidade de especial relação de confiança (arts. 111, 115, I, II e V, e 144, da CE/89).

○ **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**, com pedido



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

liminar, em face do art. 10, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c”, “e”, “f” e “g”; das expressões “OUVIDOR GERAL”, “SUPERINTENDENTE”, “CONTROLADOR-GERAL”, “ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE I”, “ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE II”, “ASSISTENTE DE GABINETE”, “DIRETOR DE DEPARTAMENTO”, “DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO”, “DIRETOR DE DEPARTAMENTO CLÍNICO”, “CHEFE DE DIVISÃO”, “CHEFE DE NÚCLEO”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO I”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO II”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO III”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO IV”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO V”, “CHEFE DE ENFERMAGEM”, “COORDENADOR DE CREAS”, “COORDENADOR DE CRAS”, “OUVIDOR DE SUS” e “AUDITOR DO SUS” constantes do Anexo I e III; do Anexo VII, item 1, incisos I, II, III, V, VII e VIII, e item 2, inciso II; todos da Lei nº 3.539, de 15 de março 2017, do Município de Paulínia, pelos fundamentos a seguir expostos:

## I – OS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei nº 3.539, de 15 de março 2017, do Município de Paulínia, que “*Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa da prefeitura municipal de Paulínia e dá outras providências*”, prevê no que interessa:

“(…)

Estratégicos:

**Artigo 10** - São competências específicas dos Órgãos

(…)



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

**III - Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos:**

- a) assistir, coordenar e orientar as atividades referentes à representação judicial e extrajudicial do Município, bem como garantir a prestação de consultoria e assessoria jurídica aos órgãos do Poder Executivo;
- b) planejar e programar a execução das ações necessárias à defesa dos interesses da municipalidade em juízo, ou fora dele;
- c) prestar assessoramento jurídico e técnico-legislativo ao Prefeito, bem como assistir o Prefeito no controle interno da legalidade dos atos da Administração, fiscalizando os atos dos órgãos da Administração Direta e propondo sua anulação quando for o caso ou a adoção das medidas judiciais cabíveis;
- d) incentivar os debates jurídico-institucionais de forma a obter referenciamento básico para a formulação de novas políticas na área de atuação do município;
- e) promover a uniformização da jurisprudência administrativa no âmbito de sua competência, por meio da edição de súmulas, bem como emitir parecer técnico nos procedimentos licitatórios;
- f) representar o Prefeito sobre providências de ordem jurídica reclamadas pelo interesse público e pela boa aplicação das normas vigentes;
- g) fixar a interpretação da Constituição, das Leis e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Municipal, bem como aqueles resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais; e

(...)

**Artigo 16** - Fica criado o Quadro de Cargos em Comissão conforme o Anexo I desta Lei.

(...)



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

**ANEXO I - QUADRO DE CARGOS EM COMISSÃO**

CARGO	QUANTIDADE	VALOR	30%
SECRETÁRIO ADJUNTO	2	R\$ 11.000,00	R\$ 3.300,00
CHEFE DE GABINETE DE SECRETÁRIO	17	R\$ 10.415,00	R\$ 3.124,50
OUVIDOR GERAL	1	R\$ 9.500,00	R\$ 2.850,00
SUPERINTENDENTE	2	R\$ 9.500,00	R\$ 2.850,00
CONTROLADOR GERAL	1	R\$ 9.500,00	R\$ 2.850,00
ASSESSOR ESPECIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS I	10	R\$ 11.214,00	R\$ 3.364,20
ASSESSOR ESPECIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS II	10	R\$ 6.000,00	R\$ 1.800,00
ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE II	20	R\$ 5.480,00	R\$ 1.644,00
ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE I	21	R\$ 5.101,00	R\$ 1.530,30
ASSISTENTE DE GABINETE	21	R\$ 4.187,00	R\$ 1.256,10
DIRETOR DE DEPARTAMENTO	61	R\$ 9.747,00	R\$ 2.924,10
DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO	1	R\$ 9.747,00	R\$ 2.924,10
DIRETOR DE DEPARTAMENTO CLÍNICO	1	R\$ 9.747,00	R\$ 2.924,10
CHEFE DE DIVISÃO	98	R\$ 6.000,00	R\$ 1.800,00
CHEFE DE NÚCLEO	14	R\$ 4.772,00	R\$ 1.431,60
CHEFE DE EQUIPAMENTO V	2	R\$ 5.972,00	R\$ 1.791,60
CHEFE DE EQUIPAMENTO IV	14	R\$ 5.472,00	R\$ 1.641,60
CHEFE DE EQUIPAMENTO III	17	R\$ 4.972,00	R\$ 1.491,60
CHEFE DE EQUIPAMENTO II	5	R\$ 4.472,00	R\$ 1.341,60
CHEFE DE EQUIPAMENTO I	16	R\$ 3.972,00	R\$ 1.191,60
CHEFE DE ENFERMAGEM	1	R\$ 6.379,00	R\$ 1.913,70
COORDENADOR DE CREAS	1	R\$ 5.500,00	R\$ 1.650,00
COORDENADOR DE CRAS	4	R\$ 5.500,00	R\$ 1.650,00
OUVIDOR DO SUS	1	R\$ 5.029,00	R\$ 1.508,70
AUDITOR DO SUS	1	R\$ 5.029,00	R\$ 1.508,70
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>342</b>		

(...)

**ANEXO III - DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM COMISSÃO**

(...)



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

OUVIDOR GERAL	Dirigir a Ouvidoria Geral do Município, responsabilizando-se pela sua gestão e resultados.	Nível Superior
SUPERINTENDENTE	Chefiar unidade administrativo-operacional específica, responsabilizando-se pela qualidade, efetividade e eficiência dos serviços prestados ao cidadão.	Nível Superior
CONTROLADOR GERAL	Coordenar a fiscalização contábil, operacional e patrimonial dos órgãos e das entidades públicas do Poder Executivo Municipal, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas; adotar medidas necessárias ao fiel cumprimento das normas de regularização e controle público; avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo, bem como avaliar os resultados; orientar e supervisionar tecnicamente as atividades de fiscalização e auditoria na Administração Municipal; implementar medidas de integração e controle social da Administração Municipal; tomar medidas que confirmem transparência integral aos atos da gestão do Executivo Municipal; promover a interlocução municipal com órgãos externos de controle; executar outras atividades correlatas.	Servidor efetivo com formação nas seguintes áreas: Administração, Contabilidade, Direito, Economia ou Engenharia

(...)

ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE II	Prestar assistência e coordenar atividades técnicas e administrativas, elaborando instrumentos de acompanhamento e atualização dos processos implantados. Executar outras tarefas correlatas.	Nível Superior ou Tecnológico em Gestão de área correlata à Administração Pública
ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE I	Prestar assessoramento ao Gabinete; instruir expedientes, que requeiram análise e parecer técnico, submetidos ao seu exame; assessorar a chefia superior no acompanhamento técnico da ação programática da Administração Municipal; coletar, organizar, analisar e gerenciar dados e informações técnicas relativas ao controle da execução das políticas públicas municipais e das metas e objetivos a serem alcançados. Executar outras tarefas correlatas	Nível Superior ou Tecnológico em Gestão de área correlata à Administração Pública
ASSISTENTE DE GABINETE	Prestar assistência ao Secretário Municipal, colaborando técnica e administrativamente na execução das atividades do Gabinete; executar outras atividades correlatas.	Nível Médio
DIRETOR DE DEPARTAMENTO	Executar a programação e implementação de ações específicas e a operacionalização de processos de trabalho de natureza técnica ou administrativa inerentes à sua área de atuação.	Nível Superior
DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO	Elaborar e implementar regulamentos internos e zelar pelo cumprimento das disposições legais relacionados à assistência médica na instituição hospitalar; buscar meios para melhorar o desempenho do Corpo Clínico e demais profissionais de saúde, em benefício da população atendida pela instituição; assegurar o pleno e autônomo funcionamento das Comissão de Ética no âmbito hospitalar; contribuir para a garantia da nomeação no cargo de Diretor Clínico do médico eleito diretamente pelos demais membros do corpo clínico.	Superior completo, com graduação em Medicina e habilitação junto ao Conselho Regional de Medicina de São Paulo.



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

<b>DIRETOR DE DEPARTAMENTO CLÍNICO</b>	Dirigir, coordenar e orientar o Corpo Clínico da instituição; supervisionar a execução das atividades de assistência médica na instituição; zelar pelo fiel cumprimento do Regimento Interno do Corpo Clínico da instituição; promover e exigir o exercício ético da Medicina; zelar pela fiel observância do Código de Ética Médica; observar as Resoluções do CFM e do CREMESP diretamente relacionadas à vida do Corpo Clínico da instituição.	Superior completo, com graduação em Medicina e habilitação junto ao Conselho Regional de Medicina de São Paulo
<b>CHEFE DE DIVISÃO</b>	Coordenar a programação e implementação das ações bem como a operacionalização de processos de trabalho de natureza técnica inerentes à sua área de atuação, garantindo efetividade às entregas.	Nível Superior
<b>CHEFE DE NÚCLEO</b>	Coordenar e garantir a execução das tarefas do núcleo sob sua responsabilidade, assegurando o bom desempenho de todas as atividades; propor e implantar melhorias para a maximização dos resultados da sua área de atuação; executar outras tarefas correlatas.	Nível Médio
<b>CHEFE DE EQUIPAMENTO V</b>	Chefiar unidades administrativo-operacionais de atendimento de urgência e emergência, responsabilizando-se pela qualidade, efetividade e eficiência dos serviços prestados ao cidadão; executar outras tarefas correlatas.	Nível Superior
<b>CHEFE DE EQUIPAMENTO IV</b>	Chefiar unidades administrativo-operacionais de alta complexidade, responsabilizando-se pela qualidade, efetividade e eficiência dos serviços prestados ao cidadão; executar outras tarefas correlatas.	Nível Superior
<b>CHEFE DE EQUIPAMENTO III</b>	Chefiar unidades administrativo-operacionais de média complexidade, responsabilizando-se pela qualidade, efetividade e eficiência dos serviços prestados ao cidadão; executar outras tarefas correlatas.	Nível Médio
<b>CHEFE DE EQUIPAMENTO II</b>	Chefiar unidades administrativo-operacionais de baixa complexidade, responsabilizando-se pela qualidade, efetividade e eficiência dos serviços prestados ao cidadão; executar outras tarefas correlatas.	Nível Médio
<b>CHEFE DE EQUIPAMENTO I</b>	Chefiar unidades operacionais de zeladoria, responsabilizando-se pela qualidade, efetividade e eficiência dos serviços prestados ao cidadão; executar outras tarefas correlatas.	Nível Médio
<b>CHEFE DE ENFERMAGEM</b>	Coordenar, planejar, organizar, direcionar, controlar, registrar, acompanhar e avaliar todas as ações de Enfermagem desenvolvidas na Prefeitura Municipal de Paulínia, estabelecendo as diretrizes técnicas para a realização dos diferentes processos de trabalho envolvidos, de acordo com a legislação vigente e o Código de Ética de Enfermagem e dos demais profissionais que compõem o quadro funcional e participam de ações multi e interdisciplinares; assegurar o pleno e autônomo funcionamento da Comissão de Ética de Enfermagem no âmbito de todas as unidades da Secretaria Municipal de Saúde.	Superior Completo com Bacharelado em Enfermagem e habilitação junto ao Conselho Regional de Enfermagem,



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

COORDENADOR DE CREAS	Articular o processo de implantação do CREAS; coordenar a execução das ações; realizar articulação/parcerias com instituições governamentais e não governamentais, engajando-se no processo de articulação da rede socioassistencial; definir, com a equipe técnica, os meios e os ferramentais teóricos - metodológicos de trabalho a serem utilizados com as famílias, grupos e indivíduos; articular o processo de implantação, execução e monitoramento, registro e avaliação das ações, usuários e serviços; realizar reuniões periódicas com profissionais e estagiários para discussão dos casos, avaliação das atividades desenvolvidas, dos serviços ofertados e dos encaminhamentos realizados; promover e participar de reuniões periódicas com representantes da rede prestadora de serviços, visando contribuir com o órgão gestor na articulação e avaliação dos serviços e acompanhar os encaminhamentos efetuados; executar outras tarefas correlatas.	Nível Superior
COORDENADOR DE CRAS	Articular o processo de implantação, execução, monitoramento, registro e avaliação das ações, usuários e serviços; articular com a rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas sociais; coordenar a execução das ações de forma a manter o diálogo e a participação dos profissionais e das famílias inseridas nos serviços no CRAS e pela rede prestadora de serviços no território; executar outras tarefas correlatas.	Nível Superior
OUVIDOR DO SUS	Propor ao Gestor Municipal de Saúde, resguardadas as devidas competências, a instauração de sindicâncias, auditorias e outras destinadas a apuração das irregularidades denunciadas; requisitar diretamente aos departamentos municipais de saúde, informações, certidões ou cópia de documentos relacionados com as demandas recebidas, na forma da lei; recomendar a adoção de providências necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços de saúde prestados à população pela Secretaria Municipal de Saúde. Executar outras tarefas correlatas.	Nível Superior
AUDITOR DO SUS	Determinar a conformidade dos elementos de sistema ou serviço, verificando o cumprimento das normas e requisitos estabelecidos; levantar subsídios para a análise crítica da eficácia do sistema ou serviço e seus objetivos; verificar a adequação, legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e resolutividade dos serviços de saúde e a aplicação dos recursos repassados ao município; aferir a qualidade da assistência à saúde prestada e seus resultados, bem como apresentar sugestões para seu aprimoramento; aferir o grau de execução das ações de atenção à saúde, programas, contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; verificar o cumprimento da Legislação Federal, Estadual, Municipal e normatização específica do setor Saúde; observar o cumprimento pelos órgãos e entidades dos princípios fundamentais de planejamento, coordenação, regulação, avaliação e controle; apurar o nível de desenvolvimento das atividades de atenção à saúde, desenvolvidas pelas unidades/prestadoras de serviços ao SUS e pelos sistemas de saúde.	Nível Superior

(...)



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

(Cont. Lei nº 3539/17)

**ANEXO VII**

**SECRETARIA DE NEGÓCIOS JURÍDICOS**

**1. Compete à Secretaria de Negócios Jurídicos:**

- I** – assistir, coordenar e orientar as atividades referentes à representação judicial e extrajudicial do município, bem como garantir a prestação de consultoria e assessoria jurídica aos órgãos do Poder Executivo;
- II** – planejar e programar a execução das ações necessárias à defesa dos interesses da municipalidade, em juízo ou fora dele;
- III** – prestar assessoramento jurídico e técnico-legislativo ao Prefeito, bem como assistir o Prefeito no controle interno na legalidade dos atos da Administração, fiscalizando os atos dos órgãos da Administração Direta e propondo sua anulação quando for o caso ou a adoção das medidas judiciais cabíveis;
- IV** incentivar os debates jurídicos-institucionais de forma a obter referenciamento básico para a formulação de novas políticas na área de atuação do Município;
- V** – promover a uniformização da jurisprudências administrativa, no âmbito de sua competência, por meio da edição de súmulas, bem como emitir parecer técnico nos procedimentos licitatórios;
- VI** – representar o Prefeito sobre providências de ordem jurídica reclamadas pelo interesse público e pela boa aplicação das normas vigentes;
- VII** – normatizar e conduzir os processos disciplinares referentes aos servidores municipais do Poder Executivo;
- VIII** – fixar a interpretação da Constituição, das Leis e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Municipal, bem como aqueles resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais; e,

(...)

**2. A Secretaria de Negócios Jurídicos fica organizada com a seguinte estrutura:**

- I** – Chefia de Gabinete;
- II** – Departamento da Procuradoria;

(...)"



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

**II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE**

Os dispositivos impugnados nos atos normativos citados acima, contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal por força do art. 144 da Carta Paulista.

As normas contestadas são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, *verbis*:

“(…)

Art. 98 - A Procuradoria Geral do Estado é instituição de natureza permanente, essencial à administração da justiça e à Administração Pública Estadual, vinculada diretamente ao Governador, responsável pela advocacia do Estado, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

§ 1º - Lei orgânica da Procuradoria Geral do Estado disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Estado, respeitado o disposto nos artigos 132 e 135 da Constituição Federal.

§ 2º - Os Procuradores do Estado, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica na forma do "caput" deste artigo.



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

§ 3º - Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Art. 99 - São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado:

I - representar judicial e extrajudicialmente o Estado e suas autarquias, inclusive as de regime especial, exceto as universidades públicas estaduais;

II - exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e das entidades autárquicas a que se refere o inciso anterior;

III - representar a Fazenda do Estado perante o Tribunal de Contas;

IV - exercer as funções de consultoria jurídica e de fiscalização da Junta Comercial do Estado;

V - prestar assessoramento jurídico e técnico-legislativo ao Governador do Estado;

VI - promover a inscrição, o controle e a cobrança da dívida ativa estadual;

VII - propor ação civil pública representando o Estado;

VIII - prestar assistência jurídica aos Municípios, na forma da lei;

IX - realizar procedimentos administrativos, inclusive disciplinares, não regulados por lei especial;



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

X - exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Art. 100 - A direção superior da Procuradoria Geral do Estado compete ao Procurador-Geral do Estado, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição, ao Conselho da Procuradoria Geral do Estado e à Corregedoria-Geral do Estado, na forma da respectiva Lei Orgânica.

Parágrafo único - O Procurador-Geral do Estado será nomeado pelo Governador, em comissão, entre os Procuradores que integram a carreira e terá tratamento, prerrogativas e representação de Secretário de Estado, devendo apresentar declaração pública de bens, no ato da posse e de sua exoneração.

(...)

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;

(...)



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

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

(...)”

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

### III – INCONSTITUCIONALIDADE DO MODELO IMPOSTO PARA ORGANIZAÇÃO DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA

○ **art. 10, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c”, “e”, “f” e “g” e o Anexo VII, item 1, incisos I, II, III, V, VII, da Lei nº 3.539, de 15 de março de 2017, do Município de Paulínia, são inconstitucionais, porquanto conferem, em síntese, atribuições próprias do órgão de Advocacia Pública à Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos e, conseqüentemente, ao Secretário de Negócios Jurídicos que constituem, respectivamente, órgão auxiliar do Chefe do Poder Executivo e agente político investido em cargo de provimento em comissão de natureza imediatamente auxiliar ao Prefeito.**

Tais dispositivos declaram competir à Secretaria de Negócios Jurídicos, assistir, coordenar e orientar as atividades referentes à representação judicial e extrajudicial do Município, bem como garantir a



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

prestação de consultoria e assessoria jurídica aos órgãos do Poder Executivo; planejar e programar a execução das ações necessárias à defesa dos interesses da municipalidade em juízo e fora dele; prestar assessoramento jurídico técnico-legislativo ao Prefeito (...) propondo a adoção de medidas judiciais cabíveis; promover a uniformização da jurisprudência (...) por meio de edição de súmulas e emitir parecer técnico nos procedimentos licitatórios; representar o Prefeito sobre providências de ordem jurídica reclamadas no interesse público e pela boa aplicação das normas vigentes; fixar a interpretação da Constituição, das Leis (...), **atividades que consubstanciam representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico e técnico legislativo de advocacia pública**, atividades próprias da Advocacia Pública, tal como emerge dos arts. 98 e 99, I, II, V, VI, VII e IX da Constituição Estadual.

Já o **Anexo VIII, item 2, inciso II**, do mesmo ato normativo, **situa o órgão da Advocacia Pública**, qual seja, a Procuradoria do Município, **na Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos**, sendo incompatível com o art. 98, *caput*, da Constituição Estadual, que **subordina a Advocacia Pública diretamente ao Chefe do Poder Executivo**.

Ora, a Advocacia Pública Municipal é titular exclusiva da representação, consultoria e assessoramento do Poder Executivo, estando vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, não podendo ser supervisionada, controlada ou subordinada a outro órgão público nem dirigida por outra autoridade senão servidor de carreira investido em cargo de provimento em comissão de sua cúpula.

Desse modo, os dispositivos em questão são incompatíveis com a ordem constitucional vigente, em especial com os **arts. 98, 99, 100, 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo**.



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

Com efeito, o art. 144 da Constituição Estadual reproduz o quanto disposto no *caput* do art. 29 da Constituição Federal, que limita e condiciona a autonomia municipal.

Embora o Município seja dotado de autonomia política e administrativa no sistema federativo (arts. 1º e 18, Constituição Federal), esta autonomia não tem caráter absoluto, pois se limita ao âmbito prefixado pela Constituição Federal (José Afonso da Silva. *Direito constitucional positivo*, 13.ª ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 459) e deve ser exercida com a observância dos princípios contidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

A Lei Orgânica Municipal e sua legislação devem observância ao disposto na Constituição Federal e na respectiva Constituição Estadual.

Ademais, eventual ressalva à aplicabilidade das Constituições federal e estadual só teria, *ad argumentandum tantum*, espaço naquilo que a própria Constituição da República reservou como privativo do Município, não podendo alcançar matéria não inserida nessa reserva nem em assunto sujeito aos parâmetros limitadores da auto-organização municipal ou aqueles que contêm remissão expressa ao direito estadual.

Esse traçado, aliás, se amolda ao que consta na Constituição Federal em relação à Advocacia Pública, também qualificada função essencial à Justiça nos arts. 131 e 132, não sendo ocioso registrar que a Constituição do Estado de São Paulo dedica-lhe expressivos preceitos como as reservas de lei complementar para sua instituição (art. 23, parágrafo único, 3) e de correlata iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, 3).

E embora os preceitos dos arts. 98, 99 e 100 da Carta Política bandeirante se refiram à Procuradoria-Geral do Estado, eles balizam a



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

atividade normativa municipal em virtude do art. 29 da Constituição da República e do art. 144 da Constituição do Estado relativamente ao perfil do órgão local de Advocacia Pública.

Trata-se de modelo de observância obrigatória para os Estados e os Municípios. E, como julgado, “a autonomia conferida aos Estados pelo art. 25, caput da Constituição Federal não tem o condão de afastar as normas constitucionais de observância obrigatória” (STF, ADI 291-MT, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 07-04-2010, m.v., DJe 10-09-2010).

Ora, se a Constituição Federal e a Constituição Estadual elegem a Advocacia Pública como função essencial à Justiça, essa prescrição é vinculante para os Municípios na medida em que também eles carecem de organismo de representação, consultoria e assessoramento das pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública na defesa de seus direitos e interesses.

É importante gizar que a *latere* do Ministério Público e da Defensoria Pública, a Advocacia Pública é um dos atores que compõem as funções essenciais à Justiça.

Trata-se de um concerto de instituições de cuja iniciativa depende o regular funcionamento da atividade jurisdicional do Estado e, em coordenadas mais amplas, das atividades inerentes ao sistema de justiça, “participando ativamente de sua distribuição, em juízo ou fora dele” (Carlos Henrique Maciel. *Curso Objetivo de Direito Constitucional*, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 495).

É o que chama atenção Diogo de Figueiredo Moreira Neto ao versar sobre as funções estatais de zeladoria, provocação e defesa identificando na Constituição de 1988 “um bloco de *funções públicas autônomas*, independentes e destacadas das estruturas dos três Poderes do Estado,



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

que são aquelas denominadas, *funções essenciais à justiça*” e dentre elas a Advocacia de Estado. Segundo explica:

“Esta *essencialidade à justiça* deve ser entendida no sentido mais amplo que se possa atribuir à expressão e não limitado, como poderia parecer à primeira vista, à *justiça formal*, entendida como aquela prestada pelo Poder Judiciário, estando compreendidas, assim, no conceito de *essencialidade*, todas as atividades de orientação, de fiscalização, de promoção e de representação judicial necessárias à *zeladoria, provocação e defesa* de todas as categorias de interesses protegidos pelo ordenamento jurídico” (*Curso de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 2006, 14<sup>a</sup> ed., p. 31).

Discorrendo a respeito do art. 132 da Constituição Federal, José Afonso da Silva aponta a “*institucionalização dos órgãos estaduais de representação e consultoria dos Estados*” adicionando que:

“(…) são, pois, vedadas a admissão ou a contratação de advogados para o exercício das funções de representação judicial (salvo, evidentemente, impedimento de todos os procuradores) e de consultoria daquelas unidades federadas (salvo eventual contratação de pareceres jurídicos)” (“*Comentário contextual à Constituição*”. 8<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 625).

Ou seja, as normas constitucionais institutivas da Advocacia Pública obrigam os Municípios a criarem e organizarem tais organismos para o exercício de suas funções institucionais – consideradas essenciais à Justiça –



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

e, ao mesmo tempo, **impedem que outros órgãos ou agentes que não os integram desempenham essas missões, pois lhes foram expressamente reservadas em favor de maior profissionalização na cura dos direitos e interesses do Estado, através da representação judicial e extrajudicial, do assessoramento e da consultoria, como sujeito de direitos e obrigações.**

Bem por isso, a jurisprudência refuta o exercício de funções reservadas à Advocacia Pública por elementos estranhos à instituição, como se verifica dos seguintes arestos:

“AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTS. 35 E 36 E ANEXO III DA LEI 1.751/91 E ART. 3º DA LEI 1.982/95, AMBAS DO MUNICÍPIO DE ELIAS FAUSTO – INADMISSIBILIDADE DE PREVISÃO DE EMPREGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO SEM DESCRIÇÃO DAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES – CARGO DE “CONSULTOR JURÍDICO” QUE DEVE SER PROVIDO NA FORMA DE SISTEMA DE MÉRITO, POR SE TRATAR DE ADVOCACIA PÚBLICA – PREVISÃO DE GRATIFICAÇÃO DE ATÉ 100% DE ACRÉSCIMO SALARIAL QUE CONFIGURA AUMENTO INDIRETO E DISSIMULADO DE REMUNERAÇÃO – VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 98, 99, 100, 115, 128 E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PELO MÉRITO COM MODULAÇÃO DE EFEITOS”. (TJSP, II nº 2145442-41.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. João Negrini Filho, julgado em 27 de janeiro de 2016, v.u)



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Arts. 1º, §1º, II e III, e 8º, da Lei nº 1.585/2009, e art. 1º, parágrafo único, II, da Lei nº 1.568/2009, todas do município de Salesópolis – Criação dos cargos de “Diretor técnico Jurídico do departamento de Contenciosos Judiciais e Execução Fiscal” e “Diretor Técnico Jurídico do departamento de Assuntos Administrativos, Licitações, Contratos e Convênios” e “Advogado” – Descrição que caracteriza atividade exclusiva funcional dos integrantes da Advocacia Pública, cuja investidura no cargo depende de prévia aprovação em concurso público – Violação dos artigos 98 a 100, da Constituição Paulista – Ação procedente, modulados os efeitos desta decisão para terem início em cento e vinte dias contados a partir deste julgamento”. (TJSP, ADI nº 2163849-95.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Luiz Antonio de Godoy, julgado em 09 de dezembro de 2015, v.u)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Cargo de Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Novo Horizonte. Cargo em comissão. Hipótese de que não configura função de chefia, assessoramento e direção. Função técnica. Atividade de advocacia pública. Inobservância aos arts. 98 a 100, 111, 115, incisos I, II e V, e 144, todos da Constituição Estadual. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Ação procedente.” (TJSP, ADI nº 2114733-



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

23.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Márcio Bartoli, julgado em 9 de dezembro de 2015, v.u)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento do artigo 11 da Lei nº 10, de 26 de março de 2014, do município de Palestina, na parte em que criou o cargo de provimento em comissão de “Assessor Jurídico”. Alegação de inconstitucionalidade. Reconhecimento. Cargo que – a par de não corresponder a funções de direção, chefia e assessoramento superior – tem as mesmas atribuições da Advocacia Pública e, pela ausência de situação de emergência e excepcionalidade, deve ser reservado a profissional recrutado por sistema de mérito e aprovação em certame público, nos termos do art. 98 a 100, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.” (TJSP, ADI nº 2155538-52.2014.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Ferreira Rodrigues, julgado em 13 de maio de 2015, v.u)

Por fim, nem se alegue que o Município não estaria vinculado ao referido modelo constitucional e, com base no interesse local (artigo 30 da CF), poderia tolher a autonomia e independência da Procuradoria do Município e de seus agentes, pois se admitir tal postura seria aceitar que a advocacia pública municipal pudesse ter menos autonomia ou independência se comparada aos demais entes federativos, o que, em última análise, arrefeceria a tutela da moralidade administrativa na esfera municipal, além de obstar a plena aplicação do princípio da eficiência.



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

Daí porque se torna necessária a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

**IV - DA NATUREZA TÉCNICA OU BUROCRÁTICA DAS FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELOS OCUPANTES DOS CARGOS COMISSIONADOS**

De outro lado, os cargos em comissão de OUVIDOR GERAL, SUPERINTENDENTE, CONTROLADOR-GERAL, ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE I, ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE II, ASSISTENTE DE GABINETE, DIRETOR DE DEPARTAMENTO, DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO, DIRETOR DE DEPARTAMENTO CLÍNICO, CHEFE DE DIVISÃO, CHEFE DE NÚCLEO, CHEFE DE EQUIPAMENTO I, CHEFE DE EQUIPAMENTO II, CHEFE DE EQUIPAMENTO III, CHEFE DE EQUIPAMENTO IV, CHEFE DE EQUIPAMENTO V, CHEFE DE ENFERMAGEM, COORDENADOR DE CREAS, COORDENADOR DE CRAS, OUVIDOR DE SUS E AUDITOR DO SUS, constantes dos Anexos I, cujas atribuições estão previstas no Anexo III, ambos da Lei nº 3.539/17, também são inconstitucionais, porquanto referidas atribuições têm natureza meramente técnica, burocrática, operacional e profissional.

Da simples leitura das 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.

Com efeito, ao OUVIDOR GERAL cabe “dirigir a Ouvidoria Geral do Município, responsabilizando-se pela sua gestão e resultados”, não



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

havendo a descrição de elementos que exijam relação de confiança com a autoridade nomeante.

Ao SUPERINTENDENTE cabe “chefiar unidades administrativo-operacional específica, responsabilizando-se pela qualidade, efetividade e eficiência dos serviços prestados ao cidadão”, atividades burocráticas, que não exigem especial relação de confiança.

Já ao CONTROLADOR GERAL incumbe “coordenar a fiscalização contábil, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do Poder Executivo Municipal, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de subvenções e renúncia de receitas; adotar medidas necessárias ao fiel cumprimento das normas de regularização e controle público; avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução de programas de governo, bem como avaliar os resultados; orientar e supervisionar tecnicamente as atividades de fiscalização e auditoria na Administração Municipal; implementar medidas de integração e controle social; tomar medidas que confirmem transparência ao atos de gestão e executar outras atividades correlatas”, atribuições de natureza nitidamente operacionais e burocráticas.

O ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE I, por sua vez, tem por função “prestar assessoramento ao Gabinete, instruir expedientes, que requeiram análise e parecer técnico, submetidos ao seu exame; assessorar a chefia superior no acompanhamento técnico da ação programática da Administração Municipal, coletar, organizar, analisar e gerenciar dados e informações técnicas relativas ao controle da execução das políticas públicas municipais e das metas e objetivos a serem alcançadas, além de executar outras tarefas correlatas”.



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

O mesmo ocorre em relação ao ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE II, que “presta assistência e coordena atividades técnicas e administrativas”.

Ao ASSISTENTE DE GABINETE cabe “prestar assistência ao Secretário Municipal, colaborando técnica e administrativamente na execução das atividades do Gabinete”, funções genéricas, das quais não se pode extrair a necessidade de relação e confiança.

O DIRETOR DE DEPARTAMENTO, por sua vez, tem por atribuição “executar a programação e implementação de ações específicas e a operacionalização de processos de trabalho de natureza técnica ou administrativa inerentes à sua área e atuação”, funções essas burocráticas e técnicas.

O mesmo ocorre com o DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO, em que a própria nomenclatura dada ao cargo indica o desempenho de funções técnicas.

Já o DIRETOR DE DEPARTAMENTO CLÍNICO, por seu turno, deve “dirigir, coordenar e orientar o Corpo Clínico da Instituição, supervisionar a execução das atividades de assistência médica na instituição, zelar pelo fiel cumprimento do Regimento Interno do Corpo Clínico da Instituição, promover e exigir o exercício ético da Medicina, zelar pela fiel observância do Código de Ética Médica”, funções absolutamente técnicas.

O CHEFE DE DIVISÃO, por sua vez, deve “coordenar a programação e implementação das ações bem como a operacionalização de processos de trabalho de natureza técnica inerentes à sua área de atuação, garantindo efetividade às entregas”, funções que não demandam fidúcia para com a autoridade nomeante.



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

O mesmo ocorre em relação aos cargos de CHEFE DE NÚCLEO E CHEFE DE EQUIPAMENTO, I, II, III, IV e V aos quais compete chefiar unidades administrativo-operacionais.

Ao CHEFE DE ENFERMAGEM, por sua vez, cabe coordenar ações de enfermagem, que não demandam relação de confiança, constituindo funções burocráticas e técnicas.

O mesmo ocorre com relação ao COORDENADOR DO CREAS e COORDENADOR DO CRAS, aos quais compete articular o processo de implantação desses órgãos mediante atividades que não demandam especial relação de confiança com a autoridade nomeante.

Por fim, com relação aos cargos comissionados de OUVIDOR DO SUS e AUDITOR DO SUS, é certo que as atribuições a eles fixadas também possuem natureza burocrática, que não exigem o elemento fiduciário inerente ao cargo em comissão.

Além disso, a análise das atribuições indica que a maioria dos 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, evidenciando 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 os arts. 111, 115, incisos II e V, e 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



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

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).

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.



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

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 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,



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

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.).

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,*



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

*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, 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 escorreito 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



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

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.).

## V – 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 Paulínia apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per se*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, de maneira a evitar oneração do erário irreparável ou de difícil reparação.

À luz deste perfil, requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação do art. 10, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c”, “e”, “f” e “g”; das expressões “OUVIDOR GERAL”, “SUPERINTENDENTE”, “CONTROLADOR-GERAL”, “ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE I”, “ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE II”, “ASSISTENTE DE GABINETE”, “DIRETOR DE DEPARTAMENTO”, “DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO”, “DIRETOR DE DEPARTAMENTO CLÍNICO”, “CHEFE DE DIVISÃO”, “CHEFE DE NÚCLEO”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO I”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO II”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO III”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO IV”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO V”, “CHEFE DE ENFERMAGEM”, “COORDENADOR DE CREAS”, “COORDENADOR DE CRAS”, “OUVIDOR DE SUS” e “AUDITOR DO SUS” constantes do Anexo I e III; do Anexo VII, item 1, incisos I, II, III, V, VII e VIII, e item 2, inciso II; todos da Lei nº 3.539, de 15 de março 2017, do Município de Paulínia.

## VI – PEDIDO



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

Face ao exposto, requerendo o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 10, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c”, “e”, “f” e “g”; das expressões “OUVIDOR GERAL”, “SUPERINTENDENTE”, “CONTROLADOR-GERAL”, “ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE I”, “ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE II”, “ASSISTENTE DE GABINETE”, “DIRETOR DE DEPARTAMENTO”, “DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO”, “DIRETOR DE DEPARTAMENTO CLÍNICO”, “CHEFE DE DIVISÃO”, “CHEFE DE NÚCLEO”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO I”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO II”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO III”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO IV”, “CHEFE DE EQUIPAMENTO V”, “CHEFE DE ENFERMAGEM”, “COORDENADOR DE CREAS”, “COORDENADOR DE CRAS”, “OUVIDOR DE SUS” e “AUDITOR DO SUS” constantes do Anexo I e III; do Anexo VII, item 1, incisos I, II, III, V, VII e VIII, e item 2, inciso II; todos da Lei nº 3.539, de 15 de março 2017, do Município de Paulínia.

Requer-se ainda sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Paulínia, 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, pede deferimento.

São Paulo, 28 de setembro de 2017.

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

blo/dcm