



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 136.528/2017

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “DIRETOR GERAL DA LIMPEZA PÚBLICA”, CONSTANTE DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.894, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE CERQUEIRA CÉSAR, QUE “DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E AUMENTO DE CARGOS PÚBLICOS E EXTINGUE OS CARGOS DE SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS E DE CHEFE DE DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. FALTA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. O núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo da investidura e das condições do exercício das atividades do cargo público deve estar descrito na lei. Violação ao princípio da reserva legal. Violação de dispositivos da Constituição Estadual (art. 115, I, II e V, e art. 144).**

○ **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 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º e art. 129, inciso IV, da Constituição Federal, e ainda art. 74, inciso VI e art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado



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

(PGJ nº 136.528/2017), vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da expressão “**Diretor Geral da Limpeza Pública**”, constante do art. 1º da Lei Complementar nº 1.894, de 15 de dezembro de 2011, do Município de Cerqueira César, pelos seguintes fundamentos:

**I - DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO**

A Lei Complementar nº 1.894, de 15 de dezembro de 2011, que “Dispõe sobre a criação e aumento de cargos públicos e extingue os cargos de Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos e de Chefe do Departamento de Licitação e dá outras providências”, assim estabelece:

“Art. 1º - Ficam criados os cargos de Assessor de Atos Normativos, Diretor do Departamento de Licitação, **Diretor Geral da Limpeza Pública**, de provimento em comissão, no Quadro de Servidores Públicos Municipais, conforme especificação abaixo:

Cargo	Ref.	Quant. Existente	Quant. Ampl.	Total	Natureza
Assessor de Atos Normativos	16	-	01	01	Comissão
Diretor Depart. Licitação	16	-	01	01	Comissão
<b>Diretor Ger. Limpeza Púb</b>	<b>15</b>	-	<b>01</b>	<b>01</b>	<b>Comissão</b>

Art. 2º - Ficam extintos os cargos de Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos e de Chefe do Departamento de Licitação, conforme especificação abaixo:



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

<b>Cargo</b>	<b>Ref.</b>	<b>Quant. Existente</b>	<b>Quant. Ampl.</b>	<b>Total</b>	<b>Natureza</b>
Sec. Mun. As. Jurídicos	16	01	01	00	Comissão
Chefe do Depart. Licitação	14	01	01	00	Comissão

Art. 3º - Os encargos da presente Lei serão cobertos com os recursos previstos na Lei Orçamentária, mediante previsão de impacto dos acréscimos de despesas.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação. ” **(Destaque nosso)**

Esclareço que os demais cargos previstos na lei (Assessor de Atos Normativos e Diretor do Departamento de Licitações) não foram impugnados nesta ação, pois foram objeto de impugnação na **Adin n. 2027054-77.2018.8.26.0000.**

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

O dispositivo impugnado contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta.



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

O dispositivo contestado é incompatível 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.

(...)

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

(...)

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

(...)

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



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

**III – FALTA DE DESCRIÇÃO DE ATRIBUIÇÃO DO CARGO EM COMISSÃO DE “DIRETOR GERAL DE LIMPEZA PÚBLICA”**

Não há na Lei Complementar nº 1.894, de 15 de dezembro de 2011, do Município de Cerqueira César descrição da atribuição do cargo de provimento em comissão de “Diretor Geral de Limpeza Pública”, previsto no art. 1º de referida lei.

Tal omissão vulnera o princípio da legalidade ou reserva legal e o art. 115, incisos II e V da Constituição Estadual, cuja aplicabilidade à hipótese decorre do art. 144 da Carta Estadual.

Com efeito, o princípio da legalidade impõe lei em sentido formal para disciplina das atribuições de qualquer função pública *lato sensu* (cargo ou emprego públicos). Embora distintos seus regimes jurídicos, cargo e emprego significam o lugar e o conjunto de atribuições e responsabilidades determinadas na estrutura organizacional, com denominação própria, criado por lei, sujeito à remuneração e à subordinação hierárquica, provido por uma pessoa, na forma da lei, para o exercício de uma específica função permanente conferida a um servidor. Ponto elementar relacionado à criação de cargos ou empregos públicos é a necessidade de a lei específica – no sentido de reserva legal ou de lei em sentido formal, ou, ainda, de princípio da legalidade absoluta ou restrita, como ato normativo produzido no Poder Legislativo mediante o competente e respectivo processo - descrever as correlatas atribuições. A criação do cargo público impõe a fixação de suas atribuições porque todo cargo pressupõe função previamente definida em lei (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 2006, p. 507; Odete Medauar. Direito Administrativo Moderno, São Paulo: Revista dos Tribunais,



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

1998, p. 287; Marçal Justen Filho. Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 581).

Neste sentido, é ponto luminoso na criação de cargos ou empregos públicos a necessidade de que lei específica descreva as correlatas atribuições, consoante expõe lúcida doutrina:

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



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

Somente a partir da descrição precisa das atribuições do cargo público será possível, a bem do funcionamento administrativo e dos direitos dos administrados, averiguar-se a completa licitude do exercício de suas funções pelo agente público. Trata-se de exigência relativa à competência do agente público para a prática de atos em nome da Administração Pública e, em especial, aqueles que tangenciam os direitos dos administrados, e que se espraia à aferição da legitimidade da forma de investidura no cargo público que deve ser guiada pela legalidade, moralidade, pela impessoalidade e pela razoabilidade.

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



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

Com maior razão a exigência de reserva legal em se tratando de cargos ou empregos de provimento em comissão, posto que serve para mensuração da perfeita subsunção da hipótese normativa concreta ao comando constitucional excepcional que restringe o comissionamento às funções de assessoramento, chefia e direção. Portanto, somente se a lei possuir atribuições nela descritas desse jaez será legítima e não abusiva nem artificial sua criação e sua forma de provimento. Quanto aos cargos de provimento efetivo a exigência da reserva legal descritiva de suas atribuições também é impositiva na medida em que contribui para o bom funcionamento administrativo e o respeito aos direitos dos administrados ao delimitar as competências de cada cargo na organização municipal.

Sobre o tema esse Colendo Órgão Especial já se pronunciou, conforme se verifica na seguinte ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade – LCM n. 113/07 do Município de Peruíbe que alterando o quadro geral dos servidores municipais de que trata o art. 210 da Lei n° 1.330/90 e suas modificações posteriores criou os cargos de provimento em comissão de assessor de setor, chefe de setor, assessor de serviço, chefe de serviço, assessor de comunicação, coordenador geral, diretor de divisão, diretor de trânsito, assessor de departamento, diretor musical, diretor de departamento e procurador geral, constantes de seu anexo II, sem, todavia, lhes descrever as atribuições. Violação do princípio da reserva legal.” (ADIN Rel. Des. Alves Bevilacqua, j. 22.08.2012)



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

Assim, é impositiva a declaração da inconstitucionalidade da expressão “Diretor Geral de Limpeza Pública”, inserto no art. 1º da Lei Complementar nº 1.894, de 15 de dezembro de 2011, do Município de Cerqueira César.

**III – PEDIDO**

Diante do exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “**Diretor Geral da Limpeza Pública**”, constante do art. 1º da Lei Complementar nº 1.894, de 15 de dezembro de 2011, do Município de Cerqueira César.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de Cerqueira César, bem como posteriormente 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, 5 de março de 2018.

**Walter Paulo Sabella**  
**Procurador-Geral de Justiça**  
**- em exercício -**

aaamj/ns



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

**Protocolado** nº 136.528/2017

**Objeto:** Análise de inconstitucionalidade da Lei nº 899, de 21 de outubro de 1994 e Lei Complementar nº 1.894, de dezembro de 2011, do Município de Cerqueira César.

1. Trata-se de expediente instaurado por esta Procuradoria Geral de Justiça, após representação anônima enviada por e-mail, para análise de inconstitucionalidade da Lei nº 899, de 21 de outubro de 1994 e Lei Complementar nº 1.894, de dezembro de 2011, ambas do Município de Cerqueira César.
2. Deixo de propor ação direta de inconstitucionalidade em face da expressão “Assessor Jurídico”, previsto no art. 1º da Lei nº 899/94 (fl. 04), do Município de Cerqueira César, haja vista que o cargo fora extinto com a criação do cargo de “Procurador Jurídico”, de provimento efetivo, conforme art. 97 da Lei Complementar nº 1.351, de 29 de dezembro de 2003 (fls. 19/46), com alterações dadas pela Lei Complementar nº 1.470, de 08 de junho de 2006, do Município de Cerqueira César (fls. 47/49).
3. Quanto aos cargos de provimento em comissão previstos na Lei Complementar nº 2.073, de 12 de setembro de 2014, no Município de Cerqueira César, esclareço que já são objetos de Adin n. 2027054-77.2018.8.26.0000.
4. Por fim, promova-se a distribuição de ação direta de inconstitucionalidade, instruída com o protocolado incluso, em face da expressão “**Diretor Geral da Limpeza Pública**”, constante do



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

art. 1º da Lei Complementar nº 1.894, de 15 de dezembro de 2011, do Município de Cerqueira César.

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

São Paulo, 5 de março de 2018.

**Walter Paulo Sabella**  
**Procurador-Geral de Justiça**  
**- em exercício -**

aaamj/ns