



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 135.196/2017

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DA  
CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS. “OUVIDOR”: inc.  
III do § 1º do art. 235 da Resolução nº 842/2009.  
“ASSESSOR DE APOIO AO CONTROLE DA  
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA”: inc. VII do art.  
3º e do inc. VII do art. 4º, todos da Resolução nº  
900/2015, com a redação dada pela Resolução nº  
938/2017, e Anexo Único da Lei nº 15.492/2017.  
CARGOS QUE NÃO REVELAM PLEXOS DE  
ASSESSORAMENTO, CHEFIA E DIREÇÃO DE SORTE A  
JUSTIFICAR O COMISSONAMENTO PURO. VIOLAÇÃO  
DOS ARTS. 111, 115, I E V, 128, 144, DA  
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.**

1. O cargo de “Ouvidor”, em razão da natureza de suas atribuições, deve ser exercido por servidor de carreira (art. 115, V, da Constituição Estadual). Inadmissível o seu provimento por pessoa estranha aos quadros permanentes da Câmara Municipal.
2. “Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta”: cargo de provimento em comissão, cujas atribuições, ainda que descritas em lei, são



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

sucintas e não evidenciam excepcionalidade da função de assessoramento, chefia e direção, mas, função técnica, burocrática, operacional e profissional a ser preenchida por servidor público investido em cargo de provimento efetivo (arts. 115, incs. I e V da Constituição Estadual).

3. Inconstitucionalidade por arrastamento. Lei nº 15.492/17, que cuida da remuneração de cargos de provimento em comissão. Dependência com relação à norma cuja inconstitucionalidade é reconhecida.

○ **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inc. VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inc. IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inc. VI, e no art. 90, inc. III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face: 1) da expressão “não” do inc. III do § 1º do art. 235 da Resolução nº 842, de 18 de dezembro de 2009 (Regimento Interno da Câmara Municipal); 2) do inc. VII do art. 3º e do inc. VII do art. 4º, todos da Resolução nº 900, de 3 de junho de 2015, com a redação dada pela Resolução nº 938, de 28 de setembro de 2017; 3) da expressão “Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta”, inserida no Anexo Único da Lei nº 15.492, de 28 de setembro de 2017; do Município de Campinas, pelos fundamentos expostos a seguir:

## **I - DOS ATOS E PRECEITOS NORMATIVOS IMPUGNADOS**



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

A **Resolução nº 842, de 18 de dezembro de 2009**, isto é, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas, no que pertine ao caso em tela, dispõe:

“(…)

Art. 233. A Ouvidoria da Câmara Municipal constitui-se em órgão que tem como principal função ser a ponte de ligação entre os munícipes e o Legislativo Municipal no que diz respeito ao funcionamento administrativo da Casa.

Parágrafo único. A criação desse canal de cidadania na Câmara Municipal de Campinas deve proporcionar aos cidadãos e cidadãs livre acesso para apresentar reclamações, denúncias ou sugestões relativas à qualidade e prestação de serviços no âmbito do Legislativo municipal.

(…)

Art. 235. A Ouvidoria é composta de um ouvidor nomeado pela Presidência dentre os membros indicados em lista tríplice apresentada pela maioria das lideranças de bancada, observado o seguinte:

I – faltando 2 (dois) meses para o encerramento do mandato do Ouvidor, a maioria dos líderes de bancadas, convocados pelo presidente, reunir-se-ão para apreciação de nomes para ocupar o cargo;

II – na mesma reunião poderá optar pela recondução ao cargo do Ouvidor, quando possível.

§ 1º. São requisitos para ser Ouvidor:



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

I – ter mais de 21 (vinte e um) anos de idade;

II – não possuir antecedentes criminais;

III – **não** fazer parte do quadro funcional da Câmara Municipal de Campinas.

(...)” (grifos nossos)

Já a **Resolução nº 938, de 28 de setembro de 2017**, que “*acresce, altera e revoga dispositivos da Resolução nº 900, de 3 de junho de 2015, que ‘altera a estrutura do quadro de servidores de gabinete de vereador da Câmara Municipal de Campinas’*”, no que interessa aos autos, estabelece:

“Art. 1º. Ficam acrescentados incisos VII e VIII e fica alterado o § 2º do art. 3º da Resolução nº 900, de 3 de junho de 2015, que passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 3º. ....

I – 33 (trinta e três) cargos de Chefe de Gabinete de Vereador;

II – 33 (trinta e três) cargos de Assessor Especial Parlamentar (vide Adin nº 2019766-49.2016.8.26.0000);

III – 33 (trinta e três) cargos de Assessor Estratégico (vide Adin nº 2019766-49.2016.8.26.0000);

IV – 33 (trinta e três) cargos de Assessor Legislativo (vide Adin nº 2019766-49.2016.8.26.0000);

V – 99 (noventa e nove) cargos de Assessor de Gabinete;

VI – 99 (noventa e nove) cargos de Assessor de Base (vide Adin nº 2019766-49.2016.8.26.0000);



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

**VII – 66 (sessenta e seis) cargos de Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta;**

VIII – 33 (trinta e três) cargos de Assessor Político.

§ 1º.....

§ 2º. Serão exigidos como escolaridade mínima:

I – ensino médio completo para a investidura nos cargos em comissão de que tratam os incisos I e VIII;

II – ensino fundamental para a investidura nos cargos em comissão de que trata o inciso V;

III – ensino superior para a investidura nos cargos em comissão de que o trata o inciso VII.'

(NR)

Art. 2º. Ficam acrescentados incisos VII e VIII e fica revogado o parágrafo único do art. 4º da Resolução nº 900, de 3 de junho de 2015, que passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 4º.....

I - Chefe de Gabinete de Vereador: coordenar e supervisionar as atividades do Gabinete, orientando e distribuindo tarefas à equipe; verificar e acompanhar a elaboração e digitação de expedientes e correspondências em geral, mantendo o Vereador informado a respeito; estabelecer rotinas internas para operacionalizar os trabalhos; realizar, a pedido do Vereador, estudos e pesquisas sobre assuntos abrangidos pela área de competência legislativa do Município; articular, junto à Administração da Câmara, em nome do



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

Vereador, toda e qualquer demanda para atendimento de necessidades do Gabinete, bem como o material necessário ao seu funcionamento; cumprir e fazer cumprir as determinações e as normas e procedimentos disciplinares da Câmara; indicar períodos de férias dos servidores e assessores do Gabinete, bem como realizar o controle da frequência e das atividades desenvolvidas por cada um; zela pela constante atualização dos registros e controles pertinentes ao Gabinete; estabelecer o controle de tramitação de documentos e processos de interesse do Vereador;

II – Assessor Especial Parlamentar: Empregar seu conhecimento no desenvolvimento de pesquisas, levantamento de informações e dados; analisar proposições legislativas, planilhas, cálculos, imagens e outros, podendo elaborar e criar documentos diversos como subsídio para a tomada de decisão do Vereador, dentro de sua área de conhecimento, especialmente em relação à participação do Parlamentar em diversas Comissões Permanentes e Temporárias, Reuniões Plenárias, de lideranças e afins; elaborar pronunciamentos, quando solicitado; representar o Vereador em reuniões internas; (vide Adin nº 2019766-49.2016.8.26.0000);

III – Assessor Estratégico: Assessorar no levantamento temático, teórico e prático das matérias e demandas que sejam levadas ao conhecimento do Vereador, ou a seu pedido, subsidiando ações e proposições de interesse do Mandato Parlamentar, podendo se valer dos meios de comunicação disponíveis, visitas a órgãos públicos e outros elementos que sejam pertinentes ao aperfeiçoamento e conteúdo das propostas a serem apresentadas pelo



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

Parlamentar; (vide Adin nº 2019766-49.2016.8.26.0000);

IV – Assessor Legislativo: Acompanhar o desenvolvimento das atividades do Gabinete em relação à Câmara Municipal, elaborando documentos diversos de interesse do Mandato do Vereador, sua tramitação no âmbito da Câmara Municipal e demais órgãos públicos, em especial as proposições previstas no Regimento Interno, podendo também acompanhar o desenvolvimento das atividades das Reuniões Plenárias, das Comissões Permanentes e Temporárias, prestando apoio e assessoria nos trabalhos do Vereador, durante tal mister; assessorar o Vereador na análise de proposições, tanto de origem legislativo quanto executiva, bem como no exame de proposições submetidas à relatoria do Vereador; (vide Adin nº 2019766-49.2016.8.26.0000);

V - Assessor de Gabinete: Assessorar o Vereador no atendimento à população, entes organizados, empresariado, instituições e demais representados em geral e na organização e manutenção das demandas, registros e controles do Gabinete, utilizando os meios de comunicação, informação, pesquisa e armazenamento disponíveis, de modo que o Vereador tenha conhecimento de todas as atividades desenvolvidas no âmbito do Gabinete;

VI – Assessor de Base: Trabalhar na identificação de demandas diversas de interesse da cidade, dos cidadãos e da comunidade em geral, podendo realizar atividades preparatórias e de levantamento de dados e informações, necessárias às atividades parlamentares e fiscalizatórias, utilizando-se dos meios de comunicação,



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

informação e pesquisa que lhe sejam disponibilizados; assessorar o Vereador na interlocução junto aos cidadãos, empresas, sociedades organizadas e outros, a partir de sua atuação no âmbito do Gabinete ou externamente, quando necessárias, gerando expedientes próprios das atividades de fiscalização e atuação parlamentar; (vide Adin nº 2019766-49.2016.8.26.0000);

**VII - Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta: auxiliar os vereadores na fiscalização do Poder Executivo quanto à implementação de políticas públicas, à execução das leis orçamentárias e à análise das contas do prefeito municipal;**

VIII - Assessor Político: articular as diretrizes políticas dos vereadores e assessorá-los nas reuniões plenárias, solenes e de comissões e nas audiências públicas.

Parágrafo único. (Revogado).

(...)”. (grifos nossos)

Para completar, anote-se que a **Lei nº 15.492, de 28 de setembro de 2017**, em seu Anexo Único, trouxe a remuneração do cargo de “Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta”.

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

Os dispositivos impugnados, editados na estrutura administrativa da Câmara Municipal, contrariam frontalmente a Constituição do Estado de



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

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.

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

“Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

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:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

(...)

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.



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

(...)

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 – FUNDAMENTAÇÃO**

#### **A – DOS REQUISITOS PARA PROVIMENTO DO CARGO DE OUVIDOR**

É regra imperativa da Constituição Federal (art. 37, inc. V) que as funções de confiança sejam exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo e que percentual de cargos de provimento em comissão seja reservado a servidores de carreira.

E mais: os cargos em comissão devem ser preenchidos para desempenho de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Do art. 37, inc. V, da Constituição Federal, que encontra correspondência no art. 115, inc. V, da Constituição Estadual, deriva que há cargos de provimento em comissão: a) não exclusivos; b) exclusivos de servidores de carreira.

Os cargos de provimento em comissão não exclusivos são livremente providos por qualquer pessoa que satisfaça os requisitos legais.

Diversamente, os cargos de provimento em comissão exclusivos de servidores de carreira devem ser providos apenas por estes últimos, porque, embora o provimento seja precário, a natureza não-técnica de chefia, direção ou assessoramento aponta com maior grau para o caráter profissional respectivo.



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

O cargo de “Ouvidor” é um dos cargos que se enquadra nesta segunda classificação e deve ser exercido por servidor de carreira, pois pressupõe o conhecimento específico das funções e da carreira, o conhecimento teórico e prático inerente àquele que ascende na carreira até que venha a ocupar cargos mais altos da Instituição.

É incompatível com as atribuições do “Ouvidor” a livre escolha e a nomeação de qualquer pessoa.

Afinal, trata-se de relevantes funções que só podem ser atribuídas ao servidor ocupante de cargo efetivo, **por força da adição de atribuições que se impõe ao Ouvidor.**

**Trata-se, em última análise, de atribuições que requerem conhecimento técnico e burocrático, de tal forma que deve haver um acoplamento de atribuições ao servidor efetivo, de carreira, que pertence à mesma unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo.**

Anote-se que a posição aqui sustentada encontra esteio em julgado desse E. Tribunal de Justiça, conforme ementa abaixo:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Criação de cargo de provimento em comissão de **Ouvidor Geral do Município de Taquaritinga**. (Lei nº 4.295, de 09 de novembro de 2015, em sua redação original e na que lhe deu a Lei nº 4.317, de 29 de fevereiro de 2016). Inconstitucionalidade. **Cargo que há de ser preenchido por servidor investido de provimento efetivo, mercê do conhecimento real da estrutura administrativa do ente público** em que for atuar. Irregularidade, ademais, das atribuições fixadas, as quais estão divorciadas das posições de, chefia, direção e assessoramento, que reclamam outros atributos. Impossibilidade, à conta da natureza da



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

posição, de a ocupação se dar por pessoa estranha ao quadro funcional. Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e V, todos da Carta Política Paulista. Doutrina e Precedentes deste Colegiado. Modulação. Necessidade de salvaguardar os serviços que vêm sendo prestados em prol da população. AÇÃO PROCEDENTE sem redução de texto”. (TJ/SP, ADI nº 2208067-77.2016.8.26.0000, Des. Rel. Beretta da Silveira, julgada em 25 de maio de 2017, g.n.)

Do citado julgado, impõe-se citar ponderações preciosas para o presente caso:

**“O posto de Ouvidor Geral – nem de longe – não se aproxima das chamadas funções de chefia, direção ou assessoramento.**

(...)

Ao contrário do que pensa o Réu, aludida posição tem origem na palavra *ombudsman*, de origem sueca e que veio à cena em 1809 ao se criar o cargo de agente parlamentar de justiça que tinha a função de limitar os poderes do rei. Em termos atuais, a Ouvidoria consiste no órgão designado para atuar em instituições, públicas ou privadas, cabendo-lhe a receptação de toda sorte de queixas ou sugestões para dar o respectivo encaminhando, devendo – em essência – atuar na proteção livre e imparcial de todos.

**À conta de sua natureza, não há vínculo de aproximação com os seus contratantes, em especial ‘(...) por quem detenha absoluta fidelidade e orientação traçadas, (...)’.**

É, portanto, nesse contexto que a crítica do Autor tem cabimento. Não há como se admitir que cargo desse naipe possa ser provido em comissão.

(...)

Esse marco é representativo, na medida em que afasta a ideia da impossibilidade de provimento em comissão, senão que ele se dê em



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

pessoa (I) concursada e (ii) que integre, para melhor exercer a função, o Executivo local.

Tais postulados vão ao encontro do princípio da eficiência, que é um dos nortes a serem seguidos pelo administrador público.

**De fato, soaria burlesco admitir alguém para realizar a função de Ouvidor apenas pelo critério de confiança, com o risco de produzir uma atuação aquém de sua importância, agravado pelo fato de desconhecer os meandros dos serviços e repartições públicas,** primordial, convenha-se ao exercício pleno do cargo daí porque o pedido – nesse cenário – merece acolhida.” (g.n.)

**Deste modo, requer-se que se declare a inconstitucionalidade da expressão “não” do inc. III do § 1º do art. 235 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas, de sorte que restará fixado que tal cargo em comissão deve ser ocupado apenas por servidores de carreira.**

**B - DA CRIAÇÃO INDISCRIMINADA, ABUSIVA E ARTIFICIAL DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO QUE NÃO REPRESENTAM ATRIBUIÇÕES DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA E DIREÇÃO**

A Resolução nº 938/2017, ao conferir nova redação a dispositivos da Resolução nº 900/2015, criou, dentre outros, novo cargo na estrutura da Câmara Municipal de Campinas, qual seja: o cargo de “Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta”.

Para o “Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta”, estabeleceu competir “*auxiliar os vereadores na fiscalização do Poder Executivo quanto à implementação de políticas públicas, à execução das leis orçamentárias e à análise das contas do prefeito municipal*”.



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

O exame das atribuições revela que o cargo de provimento em comissão acima referido é incompatível com a ordem constitucional vigente, em especial com os arts. 111, 115, incs. I e V, e art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo, porque não revela plexos de assessoramento, chefia e direção.

As atribuições previstas para o cargo mencionado são atividades destinadas a conferir elementos técnicos para a posterior decisão do Vereador. Trata-se, portanto, de atribuições técnicas, administrativas e burocráticas, distantes dos encargos de comando superior onde se exige especial confiança e afinamento com as diretrizes políticas do governo.

Anote-se que, 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).

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, 9. 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



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

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, inc. I da Constituição Federal; bem como no art. 115, inc. I da Constituição do Estado de São Paulo). Essa deve ser a forma de preenchimento dos cargos e empregos de natureza técnica ou burocrática.

A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança, de livre nomeação e exoneração, deve ser limitada aos casos excepcionais 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 precedente do E. STF, 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 ou empregos 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



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

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. ed., São Paulo, Saraiva, 1993, p. 208).

Daí a afirmação de que “é inconstitucional a lei que criar cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior” (cf. Adilson de Abreu Dallari, *Regime constitucional dos servidores públicos*, 2. ed., 2. tir., São Paulo, RT, 1992, p. 41, g.n.).

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).



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

Essa também é a posição do E. STF (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.

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 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,



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

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, está claro que o cargo de provimento em comissão antes referido se destina ao desempenho de atividades meramente burocráticas ou técnicas, que não exigem, para seu adequado desempenho, relação de especial confiança.

Por outras palavras, a competência de auxiliar os Vereadores quanto à execução das leis orçamentárias e análise de contas do Prefeito Municipal é uma competência predominantemente técnica, de caráter contábil.

Acrescente-se a estas considerações que os Vereadores já contam com outros assessores, em seu gabinete, cujas atribuições são de cunho de assessoramento político.

Lembre-se que, além de um “Chefe de Gabinete”, cada Vereador do Município de Campinas conta com três “Assessores de Gabinete”, que desempenham as seguintes tarefas: *“assessorar o Vereador no atendimento à população, entes organizados, empresariado, instituições e demais representados em geral e na organização e manutenção das demandas, registros e controles do Gabinete, utilizando os meios de comunicação, informação, pesquisa e armazenamento disponíveis, de modo que o Vereador tenha conhecimento de todas as atividades desenvolvidas no âmbito do Gabinete”*.



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

Também conta com o “Assessor Político”, que tem por tarefa primordial “*articular as diretrizes políticas dos vereadores*”.

Como se vê, já há, em cada Gabinete, quatro Assessores responsáveis pelo contato direto do Vereador com os Municípios e outros entes e pela articulação das diretrizes políticas, além do “Chefe de Gabinete”.

Para completar, 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.).

Inclusive a posição aqui sustentada encontra esteio em inúmeros julgados desse E. Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Salto de Pirapora – I – Criação de cargos em comissão sem descrição das atribuições – A descrição das atribuições é imprescindível para possibilitar o controle dos preceitos constitucionais – II. Criação de cargos em comissão cujas atribuições não correspondem a função de direção, chefia e assessoramento – Funções técnicas, que correspondem a cargo público efetivo, a ser provido mediante concurso público – Desrespeito aos artigos 111, 115, incisos I, II e V, e 144 da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade das expressões “Secretário de Serviço Militar”, redenominado para “Supervisor de



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

Serviço Militar”, prevista na Lei Complementar nº 01/97, e “Diretor de Escola”, redenominado para “Diretor de Educação Infantil” e “Diretor de Ensino Fundamental”, previstas nas Leis Complementares nºs 09/2001, 03/2009 e 09/2010, bem como do artigo 5º da Lei Complementar nº 09/2001 configurada – Ação julgada parcialmente procedente, com modulação dos efeitos”. (TJSP, ADI nº 2114765-28.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Moacir Peres, julgado em 18 de novembro de 2015, v.u)

“INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – Anexo II da Lei nº 620, de 16 de janeiro de 2001, com a redação que lhe atribuiu a Lei nº 659, de 8 de novembro de 2001, os cargos de Assessor Técnico, Assistente de Diretor de Escola, Assistente de Diretoria, Assistente de Divisão, Assistente da Procuradoria Jurídica, Assistente de Secretaria, Chefe de Divisão, Coordenador, Diretor de Departamento, Diretor de Escola, Engenheiro Chefe e Procurador Jurídico dentre aqueles de provimento em comissão – Falta de descrição das respectivas atribuições que impede a verificação do atendimento dos pressupostos constitucionais para validade dessa forma de provimento – Precedentes do STF – Cargos declinados na legislação impugnada, que não representam funções de assessoramento, chefia e direção, possuindo natureza absolutamente comum, sem exigir do agente nomeado vínculo de especial confiança com seu superior hierárquico – Inclusão destes cargos dentre aqueles de livre nomeação e



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

exoneração, portanto, que se deu em violação aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, interesse público e do concurso público, inseridos nos artigos 111, caput, e 115, incisos II e V, da Constituição Estadual, evidenciando o vício de inconstitucionalidade alardeado pelo órgão fracionário suscitante – Jurisprudência pacífica desta Corte – Arguição julgada procedente”. (TJSP, II nº 0025339-39.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Paulo Dimas Mascaretti, julgado em 26 de agosto de 2015, v.u)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS Nº 14.845, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2008, 16.510, DE 6 DE MARÇO DE 2013 E 17.150, DE 4 DE JUNHO DE 2014, TODAS DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, QUE DISPÕEM SOBRE A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL E A ALTERAM – CRIAÇÃO DOS CARGOS DE "PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO", "ASSESSOR DE PROJETOS ESPECIAIS", "ASSESSOR DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E INTERNACIONAIS", "COORDENADOR", "SUPERINTENDENTE", "ASSESSOR DE CONTROLE DA DÍVIDA FUNDADA", "ASSESSOR DE PLANEJAMENTO I", "CONSULTOR JURÍDICO", **"CONTROLADOR GERAL DO MUNICÍPIO"**, "CORREGEDOR GERAL DO MUNICÍPIO", "OUVIDOR GERAL DO MUNICÍPIO", "INSPETOR CHEFE DA GUARDA MUNICIPAL", "ADMINISTRADOR REGIONAL", "ASSESSOR DO PARQUE ECOLÓGICO", "ASSESSOR JURÍDICO", "CHEFE DE DIVISÃO",



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

"ASSESSOR DE OUVIDORIA", "ASSESSOR DE PLANEJAMENTO II" E "ASSESSOR DE PARTICIPAÇÃO POPULAR" – AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES NA LEI DE CRIAÇÃO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL – DEMAIS CARGOS COMBATIDOS, DE PROVIMENTO EM COMISSÃO, QUE NÃO CORRESPONDEM A FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO, DESTINANDO-SE AO DESEMPENHO DE ATIVIDADES MERAMENTE BUROCRÁTICAS, TÉCNICAS OU PROFISSIONAIS, QUE DISPENSAM, PARA SEU REGULAR DESEMPENHO, RELAÇÃO ESPECIAL DE CONFIANÇA – PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL E DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 111, 115, INCISOS II E V, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO – CARGOS DE "PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO", "CONSULTOR JURÍDICO" E "ASSESSOR JURÍDICO", ADEMAIS, QUE EXIGIRIAM ADMISSÃO PELO SISTEMA DE MÉRITO E CONCURSO PÚBLICO – MODULAÇÃO DOS EFEITOS (120 DIAS DESTE JULGAMENTO) – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE". (TJ/SP, ADI nº 2006840-70.2015.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, julgado em 29 de junho de 2015) g.n

Para finalizar, cumpre tratar da inconstitucionalidade por arrastamento.

A doutrina esclarece que:



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

"(...) se em determinado processo de controle concentrado de constitucionalidade for julgada inconstitucional a norma principal, em futuro processo, outra norma dependente daquela que foi declarada inconstitucional em processo anterior - tendo em vista a relação de instrumentalidade que entre elas existe - também estará eivada pelo vício da inconstitucionalidade 'conseqüente', ou por 'arrastamento' ou por 'atração'" (Pedro Lenza, "Direito Constitucional Esquemático", Saraiva, 13ª Edição, p. 208).

Segundo precedentes do Pretório Excelso, é perfeitamente possível a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento (ADI 1.144-RS, Rel. Min. Eros Grau, DJU 08-09-2006, p. 16; ADI 3.645-PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJU 01-09-2006, p. 16; ADI-QO 2.982-CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, LexSTF, 26/105; ADI 2.895-AL, Rel. Min. Carlos Velloso, RTJ 194/533; ADI 2.578-MG, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 09-06-2005, p. 4).

Desta forma, também merece ser declarada inconstitucional a expressão "Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta", inserida no Anexo Único da Lei nº 15.492, de 28 de setembro de 2017, que versa sobre remuneração de cargos de provimento em comissão da Câmara Municipal, dentre os quais o ora impugnado.

#### **IV - DO PEDIDO**



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

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade:

1) da expressão “não” do inciso III do § 1º do art. 235 da Resolução nº 842, de 18 de dezembro de 2009, do Município de Campinas (Regimento Interno da Câmara Municipal);

2) do inciso VII do art. 3º e do inciso VII do art. 4º, todos da Resolução nº 900, de 3 de junho de 2015, com a redação dada pela Resolução nº 938, de 28 de setembro de 2017, do Município de Campinas.

Também se requer seja declarada a inconstitucionalidade por arrastamento da expressão “Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta”, inserida no Anexo Único da Lei nº 15.492, de 28 de setembro de 2017, do Município de Campinas.

Requer-se, ainda, que sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal da Campinas, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre os atos normativos impugnados.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que, aguarda-se deferimento.

São Paulo, 5 de junho de 2018.

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



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

**Protocolado nº 135.196/2017**

**Interessado:** Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica

**Objeto:** Análise de constitucionalidade das Resoluções 937 e 938 e das Leis 15.491 e 15.492, todas de 28 de setembro de 2017, do Município de Campinas, que dispõem sobre cargos de provimento em comissão na estrutura administrativa da Câmara Municipal de Campinas

1. Distribua-se eletronicamente a inicial da ação direta de inconstitucionalidade, junto ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em face: 1) da expressão “não” do inciso III do § 1º do art. 235 da Resolução nº 842, de 18 de dezembro de 2009; 2) do inciso VII do art. 3º e do inciso VII do art. 4º, todos da Resolução nº 900, de 3 de junho de 2015, com a redação dada pela Resolução nº 938, de 28 de setembro de 2017; 3) da expressão “Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta”, inserida no Anexo Único da Lei nº 15.492, de 28 de setembro de 2017, todas do Município de Campinas.

2. No mais, o caso é de arquivamento parcial do expediente.

Trata-se de protocolado instaurado por esta Douta Subprocuradoria-Geral de Justiça, em decorrência do recebimento de representação encaminhada pelo 15º Promotor de Justiça de Campinas, destinado a analisar a constitucionalidade dos atos normativos que dispõem sobre cargos em comissão na estrutura da Câmara Municipal de Campinas: Resoluções nº 937 e nº 938 e das Leis nº 15.491 e nº 15.492, todas de 28 de setembro de 2017.



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

Segundo narra a representação, após o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade que declarou inconstitucionais os cargos de “Assessor Especial Parlamentar”, “Assessor Estratégico”, “Assessor Legislativo” e “Assessor de Base”, foram editados novos atos normativos, quais sejam: a) Resolução nº 938/17, instituindo os cargos de “Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta” (66 cargos) e “Assessor Político” (33 cargos); b) Resolução nº 937/17, que criou os cargos de “Subsecretário de Assuntos Estratégicos” e “Subsecretário de Relações Institucionais”. Ressalta que os novos cargos foram criados com o propósito de burlar a necessidade de exoneração de servidores, em decorrência do resultado da ação anterior. Sustenta que os cargos compreendem o exercício de funções operacionais, técnicas e burocráticas, para as quais não se faz necessária a confiança. Acrescenta, para completar, que os novos criados ferem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (fls. 46/54).

Instada a se manifestar, a Câmara Municipal destacou que, em razão do resultado da ação direta de inconstitucionalidade, reorganizou o seu quadro de cargos comissionados, o que culminou na edição das duas Resoluções questionadas. Observou que as novas Resoluções, embora tenham mencionado os cargos reputados inconstitucionais na ação direta, fez menção ao processo judicial, com o propósito de elucidar que a constitucionalidade dos cargos foi debatida judicialmente.

Enfatizou que os cargos criados traduzem atribuições próprias de chefia e assessoramento, além de refletirem similitude com cargos instituídos junto a outros órgãos públicos. Assinalou que cada Vereador poderá contar com até sete servidores comissionados nos gabinetes e que



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

não existe normativa constitucional ou legal que limite o número de servidores comissionados.

Para arrematar, encaminhou cópias dos atos normativos debatidos e um quadro geral dos cargos comissionados na Câmara Municipal (fls. 69/444).

Eis o relato do necessário.

Com relação ao cargo de “Assessor de Apoio ao Controle da Administração Direta e Indireta”, a sua inconstitucionalidade será debatida na petição inicial ora distribuída.

No tocante aos demais cargos questionados na representação, quais sejam, “Assessor Político”, “Subsecretário de Assuntos Estratégicos” e “Subsecretário de Relações Institucionais”, não se vislumbra vício que autorize a propositura de ação direta.

Para o “Assessor Político”, o art. 4º, inc. VII, da Resolução nº 938/2017, conferiu a tarefa de “*articular as diretrizes políticas dos vereadores e assessorá-los nas reuniões plenárias, solenes e de comissões e nas audiências públicas*”.

No tocante ao “Subsecretário de Assuntos Estratégicos”, nos termos do art. 1º, § 1º, da Resolução nº 937/2017, compete a ele “*articular as diretrizes políticas da Presidência e estabelecer prioridades nas atividades parlamentares a serem realizadas*”.

Já, com fundamento no § 2º do dispositivo antes referido, cabe ao “Subsecretário de Relações Institucionais” “*promover a interação com outras instituições e órgãos públicos, em especial com escolas do Poder Legislativo de outros parlamentos*”.



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

Conquanto sucintas as descrições das atribuições, está patente que as tarefas atribuídas aos três cargos são de caráter de assessoramento e supervisão políticos. Também está claro que os cargos demandam a existência de vínculo de confiança com a autoridade nomeante. O “Assessor Político” é articulador das políticas dos vereadores. Logo, deve estar em plena sintonia com a autoridade superior. Quanto aos demais cargos, tem-se que o “Subsecretário de Assuntos Estratégicos” está vinculado a diretrizes políticas da Presidência da Casa Legislativa, ao passo que o “Subsecretário de Relações Institucionais” atua na relação entre o Poder Legislativo e outros órgãos. Devem, portanto, os seus ocupantes estar dispostos a seguir a orientação política da autoridade nomeante.

A autoridade nomeante, por sua vez, não pode se desfazer desse poder de dispor do titular de tais cargos, sob pena de não poder contornar dificuldades que surgem quando o nomeado deixa de gozar de sua confiança.

Desse modo, não se pode cogitar de violação ao art. 115, inc. V, da Constituição Estadual, no que diz respeito a estes três cargos, razão pela qual o protocolado é arquivado parcialmente.

3. Oficie-se ao interessado comunicando-se o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade e o parcial arquivamento.

São Paulo, 5 de junho de 2018.

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



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