



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Referente: PR nº 002/2024

Autoria: Mesa Diretora do Legislativo: Vereadores Abner Rosa, Edgard Sasaki e Paulinho do Esporte

Tema: Altera o Anexo I, item 37, da Resolução nº 740, de 16/02/2022, sobre a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Jacareí

PARECER Nº 112.1/2024/SAJ/JACC

Ementa: Projeto de Resolução. Altera o Anexo I, item 37, da Resolução nº 740, de 16/02/2022, sobre a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Jacareí. Controlador Interno. Concurso Público. Precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo. Possibilidade.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Resolução de autoria da Mesa Diretora do Legislativo, neste biênio composta pelos nobres Vereadores *Abner Rosa*, *Edgard Sasaki* e *Paulinho do Esporte*, pelo qual pretendem alterar a forma de provimento do atual cargo efetivo de confiança, Controlador Interno e Ouvidor, para cargo puramente efetivo, a ser provido via concurso público, conforme melhor especificado em sua propositura.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

2. As autores argumentam, na Justificativa que acompanha o texto, que a proposta busca atender sucessivos apontamentos e recomendações do Tribunal de Contas sobre o tema, bem como reforçar as prerrogativas de atuação de tão relevante função, pois não haverá mais vínculo subjetivo de confiança entre nomeante (fiscalizado) e nomeado (fiscal).

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. O tema em apreço não encontra restrições na repartição de competências, estabelecida pela Constituição Federal, entre os entes federados, cabendo ao Município legislar sobre tal tema (organização de seus cargos).

2. Na mesma linha, também não se vislumbram impedimentos a luz do que prevê o artigo 45 da Lei Orgânica do Município, a qual estabelece as matérias de competência exclusiva da Mesa Diretora:

Artigo 41 – São de iniciativa exclusiva da Mesa da Câmara os projetos que disponham sobre :

{...}

II - organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, transformação ou extinção de seus cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração. (grifo nosso)

3. No mesmo sentido, o artigo 92 do Regimento Interno da Câmara, estabelece que:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Art. 92. A Câmara exerce sua função legislativa por meio da apresentação de projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo, projetos de **resolução** e projetos de emenda à Lei Orgânica do Município.

4. Como se vê, a Resolução, conforme prevê a LOM e o Regimento Interno desta Casa, é o **instrumento adequado** a disciplinar os assuntos de interesse interno da Câmara – atos *interna corporis*, tal como a transformação dos cargos do Legislativo, como ocorre no presente caso.

5. De outra vertente, o tema em apreço não se insere no rol taxativo do artigo 40 da Lei Orgânica do Município¹, que estabelece a iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, de modo que o parlamentar – no caso a Mesa Diretora - possui plena legitimidade para a propositura em comento.

6. Vale dizer que a medida apresentada, para transformar cargo efetivo de confiança, realizado pela nomeação de um servidor efetivo para um *cargo de confiança*, para um cargo puramente efetivo, isto é, preenchido mediante concurso público, vai ao encontro das recentes decisões do Poder Judiciário:

¹ Artigo 40 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e vencimentos;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;

V - concessões e serviços públicos.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Artigos 5º e 6º e a expressão "ocupante da função de", contida no caput do artigo 8º, todos da Lei nº 1.612, de 08 de novembro de 2022, do Município de Nova Independência, que dispõe sobre a organização e atuação do Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 35, incisos I, II, III, IV e V; 111; 115, incisos II e V, e 150, todos da Constituição do Estado de São Paulo. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. **FUNÇÃO DE CONFIANÇA. Controlador Interno.** Atribuições técnicas, burocráticas e operacionais, **desprovidas da necessária relação de confiança extrema entre autoridade nomeante e servidor nomeado.** Inobservância do Tema 1.010 do E. STF. Função a ser ocupada por servidor efetivo dos quadros da Controladoria do Município, cuja independência funcional é de vital importância à consecução de seu mister. Inexistência de características que possam justificar a excepcionalidade do provimento em inobservância à regra do concurso público. MODULAÇÃO. Necessidade. Fixada em 120 dias, a partir de 1º de janeiro de 2025. Excepcionalidade devido ao período eleitoral municipal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (TJSP. ADI nº 2293740-91.2023.8.26.000. julgada em 26/04/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Artigo 6º, inciso III e expressão "Controlador Interno", constante dos Anexos II, III e V da Resolução nº 02/2014, com redação alterada pela Resolução 02/2015, da **Câmara Municipal de Campos do Jordão que criaram a função**



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

de confiança de "Controlador Interno" - Alegação de inconstitucionalidade pelo não cumprimento dos requisitos exigidos para atividades de assessoramento, chefia e direção, tratando-se de **cargo a ser preenchido por concurso público específico** - CARGOS E FUNÇÕES COMISSIONADAS - Exigência na Constituição Federal, com reprodução obrigatória nos Estados, da criação de cargos, ou funções, para assessoramento, chefia ou direção somente para o exercício de atribuições de alta complexidade ou de efetiva supervisão, com expressa demonstração da necessidade de relação de confiança com a autoridade nomeante, segundo preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.010 da repercussão geral (RE 1.041.210/SP) - Constatação, nos dispositivos impugnados, de que a função de confiança não preenche todos os requisitos constitucionais - Sistema de Controle Interno que encontra previsão nos arts. 35 da Constituição Estadual e 74 da Constituição Federal - Ausência de correlação entre as atribuições da função com as de algum cargo de origem, sendo a nomeação livre entre todos os servidores do quadro efetivo - **Descaracterização da função de confiança** - Violação aos artigos 35, 111, 115, incisos II e V e 144, da Constituição Bandeirante - Precedentes. MODULAÇÃO - Por 120 (cento e vinte) dias contados de 01.01.2025, tendo em vista que o presente julgamento está ocorrendo em ano de eleição municipal, ressalvada a irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé - Razões de segurança jurídica, de excepcional interesse social e de risco à continuidade do serviço público que justificam a modulação diferenciada -



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP. ADI n°
2293962-59.2023.8.26.000. julgada em 18/04/2024)

7. Por fim, o projeto se ateuve as exigências constitucionais para demandas desta natureza.

8. Destaca-se a inexistência do Estudo de Impacto Orçamentário sobre as medidas que se pretende implementar, pois **não** será criada nova despesa, tampouco aumentada aquela já existente, vez que a única finalidade da medida é, repise-se: transformar cargo efetivo de confiança, realizado pela nomeação de um servidor efetivo para um *cargo de confiança*, para um cargo puramente efetivo, isto é, preenchido mediante concurso público.

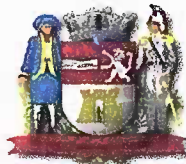
9. Desta forma, tendo sido submetida à proposição à Secretaria de Assuntos Jurídicos desta Casa de Leis, em atendimento ao artigo 46², da Lei Orgânica do Município, o parecer é no sentido de que o Projeto de Resolução está **APTO a regular tramitação**.

III. CONCLUSÃO

1. Face ao exposto, sem qualquer avaliação sobre o mérito da proposta, concluímos que a presente propositura não possui quaisquer vícios de ordem formal ou material, estando APTA ao regular prosseguimento.

2. A propositura deverá ser submetida a Comissão Permanente de Constituição e Justiça.

2 Art. 46 – Todos os projetos que tramitarem pela Câmara serão encaminhados para parecer da Assessoria Jurídica do Legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

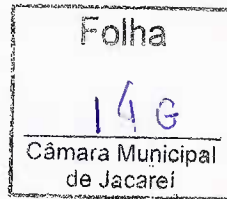
3. Para aprovação é necessário do voto favorável da maioria simples, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara.
4. Neste tipo de proposição, **não** deve ser colhido o voto do Presidente do Legislativo, salvo eventual empate constatado no ato da votação.
5. Este é o parecer opinativo e não vinculante.

Jacareí, 30 de abril de 2024

Jorge Alfredo Cespedes Campos
Secretário-Diretor Jurídico



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Registro: 2024.0000357127

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2293740-91.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA INDEPENDÊNCIA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA INDEPENDÊNCIA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO E RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), RENATO RANGEL DESINANO, GOMES VARJÃO, PAULO ALCIDES, BERETTA DA SILVEIRA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO E SILVIA ROCHA.

São Paulo, 24 de abril de 2024.

CARLOS MONNERAT
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Direta de Inconstitucionalidade nº 2293740-91.2023.8.26.0000
Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo
Réus: Prefeito do Município de Nova Independência e Presidente da Câmara Municipal de Nova Independência
Interessado: Estado de São Paulo
Comarca: São Paulo
Voto nº 21.166

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

OBJETO. Artigos 5º e 6º e a expressão “ocupante da função de”, contida no caput do artigo 8º, todos da Lei nº 1.612, de 08 de novembro de 2022, do Município de Nova Independência, que dispõe sobre a organização e atuação do Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 35, incisos I, II, III, IV e V; 111; 115, incisos II e V, e 150, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. FUNÇÃO DE CONFIANÇA. Controlador Interno. Atribuições técnicas, burocráticas e operacionais, desprovidas da necessária relação de confiança extrema entre autoridade nomeante e servidor nomeado. Inobservância do Tema 1.010 do E. STF. Função a ser ocupada por servidor efetivo dos quadros da Controladoria do Município, cuja independência funcional é de vital importância à consecução de seu mister. Inexistência de características que possam justificar a excepcionalidade do provimento em inobservância à regra do concurso público.

MODULAÇÃO. Necessidade. Fixada em 120 dias, a partir de 1º de janeiro de 2025. Excepcionalidade devido ao período eleitoral municipal.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM OBSERVAÇÃO E MODULAÇÃO DE EFEITOS.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, tendo por objeto os artigos 5º e 6º e a expressão “*ocupante da função de*”, contida no *caput* do artigo 8º, todos da Lei nº 1.612, de 08 de novembro de 2022, do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Município de Nova Independência, que *“dispõe sobre a organização e atuação do sistema integrado de controle interno da Prefeitura Municipal de Nova Independência, do Estado de São Paulo, e das outras providências”*.

Sustenta o requerente, em resumo, que a atribuição gratificada de Controlador Interno é técnica, burocrática e operacional, não denotando qualquer atividade de chefia, assessoramento ou direção, razão pela qual deve ser preenchida por servidor público efetivo, em atenção à regra do concurso público, como consectário legal dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência. Assevera, ainda, que o Município registra em seu quadro funcional único posto de Controlador Interno, pressuposto que inviabiliza a instituição de função de coordenação. Aponta, assim, violação aos artigos 35, 111 e 115, incisos II e V, 144 e 150, todos da Constituição do Estado de São Paulo, bem como afronta ao que restou decidido pelo E. Supremo Tribunal Federal, no Tema 1.010 de Repercussão Geral (fls. 01/16).

Ausente pedido liminar, determinou-se o processamento do feito (fls. 88/89).

Regularmente notificada, a douta Procuradoria-Geral do Estado promoveu a defesa da norma em comento, destacando a constitucionalidade da designação de caráter discricionário de servidor efetivo para exercer função de Controlador Interno (fls. 81/87).

A Câmara Municipal de Nova Independência, em suas informações, manifestou-se, sucintamente, pela constitucionalidade do ato

normativo objurgado (fls. 97/98).

Por seu turno, a Prefeitura de Nova Independência rogou pela constitucionalidade da função de confiança destinada ao Sistema Integrado de Controle Interno, sob o argumento de que se deve privilegiar a prerrogativa municipal de auto-organização administrativa e política, a fim de sistematizar a estrutura e a respectiva distribuição de cargos. Asseverou, ainda, ser desproporcional a exigência da realização de concurso público para integração de Controlador Interno quando se trata de pequeno Município, em especial, pela logística complexa que envolve a elaboração de editais, aplicação de provas, correção e divulgação dos resultados, requerendo a mobilização de recursos humanos e materiais, cujos custos podem ser significativos para a Administração Municipal (fls. 100/109).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, referendando os termos da inicial, opinou pela procedência do pedido. Destacou, em síntese, que as atribuições exercidas pelo servidor designado para compor o Sistema de Controle Interno são técnicas, devendo o Município instituir posto de provimento efetivo, à vista do caráter profissional da função (fls. 113/119).

Os autos aportaram em meu gabinete de trabalho em 09/02/2024.

RELATADOS, passo a decidir.

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça pretende a declaração de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



inconstitucionalidade dos artigos 5º e 6º e a expressão “*ocupante da função de*”, contida no *caput* do artigo 8º, todos da Lei nº 1.612, de 08 de novembro de 2022, do Município de Nova Independência, cujo conteúdo normativo dispõe obre a organização e atuação do sistema integrado de Controle Interno da Municipalidade. Vejamos:

“Art. 5º - Fora criada pela Lei Municipal nº 1591, 08 de abril de 2022, a Gratificação por Desempenho de Função de Controle Interno, esta devida ao integrante do Sistema de Controle Interno Municipal, nas respectivas quantidades e percentual, cuja gratificação não se acumula com qualquer outra gratificação, e esta independe do número de reuniões mensais a serem realizadas o valor da respectiva gratificação, desde que presente a todas as reuniões ocorridas no período.

Art. 6º - A designação de servidor para exercer as atribuições de Controlador Interno é privativa do Prefeito Municipal a dar-se-á dentre os servidores, com capacitação técnica e profissional.

§ 1º - Para atender o disposto neste artigo, considerar-se-a seguinte ordem de preferência:

I – possuir especialização, mestrado ou doutorado na área de controladoria ou auditoria respectivamente;

II – possuir nível superior nas áreas de Ciências Contábeis, Economia, Administração ou Direito;

III – ter desenvolvido projetos e estudos técnicos de reconhecida utilidade para o Município;

IV - possuir nível superior em qualquer área não citadas no inciso II deste artigo;

V – maior tempo de experiência na Administração Pública.

§ 2º - Não poderão ser designados os servidores:

I - contratados por excepcional interesse público;

II - em estágio probatório;

III - que tiverem penalização administrativa, civil ou penal transitada em julgado;

IV - que realizem atividade político-partidária;

V - que possuam parentesco com o Chefe do Poder Executivo, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau;

VI - que tiverem, nos últimos 12 (doze) meses, afastamentos do serviço público superiores a 45 (quarenta e cinco) dias

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Folha

16V6

Câmara Municipal
de Jacareí



consecutivos ou alternados.

§ 3º - *Caberá ao Prefeito Municipal nomear servidor do quadro de pessoal efetivo para o desempenho das atribuições de controlador interno, por meio de portaria, permanecendo o servidor no desempenho das atribuições, por tempo indeterminado, podendo ser destituído a critério do Prefeito ou a pedido seu.*

§ 4º - *A Gratificação por Desempenho de Função de Controle Internos será incorporada aos vencimentos do cargo efetivo do Empregado Público sob qualquer pretexto, nem servirá de base para cálculo de eventuais horas extraordinárias do cargo efetivo realizadas pelo servidor nomeado para o exercício das atribuições de controlador interno.*

§ 5º - *Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a Gratificação por Desempenho de Função de Controle Interno, enquanto recebida pelo servidor, refletirá sobre os vencimentos para fins de férias acrescidas do terço (1/3) constitucional e da gratificação natalina, nela incidindo Contribuição Previdenciária e Imposto de Renda.*

(...)

Art. 8º. Constitui-se em garantias do ocupante da Função de Controlador de Controle Interno e da Auditoria:

I - autonomia profissional para o desempenho das atividades na administração do executivo municipal;

II - acesso a quaisquer documentos, informações e banco de dados indispensáveis ao exercício das funções de controle interno.

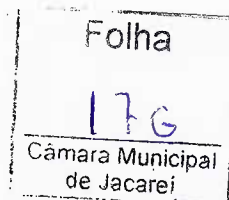
§ 1º *O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do Controle Interno e da Auditoria no desempenho de suas funções, institucionais, ficará sujeito a pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.*

§ 2º *Quando a documentação ou a informação prevista no inciso II deste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, o Controle Interno deverá dispensar tratamento especial de acordo com o estabelecido pelo Prefeito.*

§ 3º *Os servidores do Controle Interno e da Auditoria deverão guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a coordenação, normatização e fiscalização, sob pena de responsabilidade”.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Os parâmetros de constitucionalidade estaduais invocados são os artigos 35, incisos I, II, III, IV e V; 111; 115, incisos II e V, 144 e 150, todos da Constituição do Estado de São Paulo, *in verbis*:

“Art. 35 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário de seus membros ou servidores; (NR)

IV - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

V - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional.

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:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;

(...)

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

assessoramento; (NR) ”

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.

Art. 150 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no artigo 31 da Constituição Federal”.

Pois bem.

O tema é recorrente neste C. Órgão Especial, firmando-se o entendimento de que o cargo de “*Controlador Interno do Município*” deve ser ocupado por servidor efetivo, integrante de carreira própria do “*Sistema de Controle Interno*”, não se justificando o provimento em comissão ou função de confiança.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, ALÍNEA B, 6º, E 13 DA LEI 1.827/2015 (DE 18-12) DO MUNICÍPIO DE ALUMÍNIO. PREVISÃO DA FUNÇÃO DE “CONTROLADOR INTERNO” PELO MODO COMISSIONADO OU MEDIANTE CONFIANÇA. - A função de Controlador Interno é de ordem técnica, operacional e administrativa, distanciando-se, pois, das hipóteses excepcionadas pela Constituição federal para a dispensa de concurso público, com afronta, assim, das normas dos arts. 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. - As atribuições da Controladoria interna, descritas no art. 5º da Lei municipal aluminense 1.827/2015,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



não contém indicação específica relativa a exercício de competências de assessoramento, chefia ou direção. - Não é juridicamente viável, à luz da Constituição federal de 1988, que o cargo (ou função) de Controlador interno seja exercitado por servidor nomeado em comissão ou em função de confiança. Isso porque, desempenhando o controlador interno funções de natureza técnica, não exige isso antecedente relação de confiança no plano hierárquico, e o exercício das competências correspondentes é próprio de servidores efetivos que tenham ingressado nos quadros do serviço estatal mediante concurso público específico para o cargo. - Não basta, enfim, que se preveja o exercício da controladoria interna por servidores efetivos, porque isso ofenderia o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição federal: «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», e, não menos molestaria a norma do inciso V do art. 115 da Constituição paulista. Procedência da demanda, com modulação”.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196200-43.2023.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/12/2023; Data de Registro: 14/12/2023). (destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Caput do artigo 6º e item “a” de seu parágrafo 1º e expressões “Legislativo” do artigo 4º, “e pelo Legislativo” do inciso X do artigo 5º e “ou do Legislativo” do parágrafo 1º do artigo 10, todos da Lei nº 2512, de 10 de fevereiro de 2023, do Município de Itapura. Criação da função de confiança de “Controlador Interno” subordinada ao Prefeito Municipal e instituição do sistema de controle interno dos Poderes Executivo e Legislativo locais. 1) Competência da Câmara Municipal para dispor sobre a instituição de órgão de controle interno atrelado ao Poder Legislativo. Matéria que deve ser tratada por meio de Resolução da Casa Legislativa. Ofensa aos artigos 5º, parágrafo 1º, 19, caput, e 20, inciso III, da Constituição Paulista. 2) Função gratificada de “Controlador Interno”, subordinada ao Prefeito Municipal, por designação e em caráter temporário. Natureza técnica e operacional da função. Afrenta aos artigos 35, incisos I a V,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

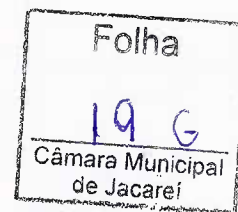
111, 115, incisos II e V e 150 da Carta Estadual. Precedentes deste Colendo Órgão Especial e da Suprema Corte, no sentido de que "cargos em comissão, como as funções de confiança, se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se podendo incluir, nesse contexto, atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas." (STF, RE nº 1.264.676/SC e Tema 1010 de Repercussão Geral). Ação procedente, com modulação e observação".

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196202-13.2023.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/12/2023; Data de Registro: 12/12/2023). (destaquei)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Inúbia Paulista. Ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face do art. 7º da Lei nº 1367, de 31 de julho de 2013, que "Dispõe sobre a implantação de Sistema Integrado de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Inúbia Paulista e dá outras providências", da Lei nº 1449, de 18 de junho de 2015, que "Dispõe sobre a criação de Função Gratificada de "Controle Interno" e dá outras providências" e dos arts. 2º e 3º da Lei nº 1450 de 18 de junho de 2015, que "Cria cargo público e institui gratificação pelo exercício do controle interno e pelo desempenho coleta, geração e envio de informações eletrônicas ao sistema AUDESP e SICONF (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) do Tesouro Nacional", todas do Município de Inúbia Paulista. Função gratificada de Controlador Interno. Arguição de inconstitucionalidade em razão da tecnicidade e profissionalidade do cargo a demandar posto de provimento efetivo. Alegação de violação aos artigos 35, 111, 115, incisos II e V, 128 e 144, da Constituição Estadual. Tema 1.010 de Repercussão Geral. Função de confiança cujas atribuições são eminentemente técnicas ou profissionais, próprias de cargos de provimento efetivo. Inexistência de funções de assessoramento, chefia e direção, com atribuições meramente burocráticas, técnicas e operacionais. Afronta aos arts. 35, 111 e 115, II e V, 144 da Constituição Estadual. Tema 1.010 de Repercussão Geral, do C. STF. Precedentes deste C. Órgão Especial e dos Tribunais Superiores. Perda superveniente de parte do objeto da ação. Edição de nova lei revogando expressamente os artigos questionados na presente ação. Extinção sem resolução do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



mérito, com fundamento no art. 485, VI, e 493, do Código de Processo Civil. Ação procedente, em parte, com modulação de efeitos e anotação.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146940-94.2023.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/02/2024; Data de Registro: 09/02/2024). (destquei).

Ademais, a E. Corte Constitucional já declarou a inconstitucionalidade da investidura por provimento em comissão ou função gratificada do cargo de “Controlador Interno”, *in verbis*:

“Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual 'a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei'.”

(STF, RE 1.264.676/SC, Min. Alexandre de Moraes, 03-07-2020, DJe 07-07-2020).

De fato, tratando-se de atribuições de natureza técnica e profissional, voltadas à fiscalização da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município, desprovidas, ainda, de especial relação de fidúcia entre o servidor nomeado e a autoridade nomeante, não se vislumbram particularidades autorizadas a excepcionar a regra do concurso público.

Importante frisar que a independência e a autonomia



funcionais são essenciais à adequada consecução do mister do Controlador Interno.

Salutar observar, outrossim, que o E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento Tema 1.010, de Repercussão Geral, *leading case* RE 1.041.210, de Relatoria do Ministro *Dias Toffoli*, fixou a seguinte tese jurídica:

“a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.”

Ora, ante a dispensa legal da realização do concurso público específico, com provimento baseado tão só na confiança, infere-se que há claro desvio de finalidade do Poder Público local, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.

Não se nega que o Estado e os Municípios têm autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Entretanto, devem obediência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, conforme vem decidindo, reiteradamente, este C. Órgão Especial:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Dispositivos e expressões insertos na Lei Complementar nº 48, de 10 de abril de 2012, do Município de Potim. Cargos em comissão e



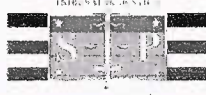
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



funções de confiança da classe de suporte pedagógico ("Assessor Pedagógico de Educação Infantil", "Assessor Pedagógico de Ensino Fundamental anos iniciais", "Assessor Pedagógico de Ensino Fundamental anos finais", "Assessor Pedagógico de Educação Especial", "Vice Diretor de Escola", "Supervisor de Ensino", "Gestor Técnico Administrativo", "Gestor de Educação Infantil", "Gestor de Ensino Fundamental anos iniciais", "Gestor de Ensino Fundamental anos finais", "Gestor de Formação Continuada", "Gestor de Projetos e Parcerias" e "Diretor de Escola"). Cargos e funções que não se amoldam às atribuições de assessoramento, chefia e direção, senão funções técnicas, burocráticas e operacionais a serem exercidas por servidor investido em cargo de provimento efetivo. Burla à regra do concurso público. Inteligência do Tema nº 1.010 do STF. Competência normativa privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF). Violação aos artigos 111, 115, II e V, 144 e 251, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação e observação".

(Direta de Inconstitucionalidade 2034133-34.2023.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 20/09/2023; Data de Registro: 22/09/2023).

"Ação direta de inconstitucionalidade em face (i) dos incisos III e IV do §1º do artigo 86; dos incisos II e III do caput e do inciso I do §1º do artigo 87; da letra "c" do inciso II do artigo 9º; dos parágrafos 1º a 3º do artigo 96, dos artigos 92 e 93 da Lei Complementar nº 353, de 26 de março de 2012; e (ii) das expressões "Coordenador Pedagógico" e "Supervisor de Ensino" constantes da letra "a" do inciso II do artigo 9º; das expressões "Coordenador Pedagógico", "Supervisor de Ensino" e "Assistente Pedagógico" constantes dos Anexos III e VI da Lei Complementar nº 353, de 26 de março de 2012, do Município de Diadema. 1. Ingresso do Município como assistente litisconsorcial - Impossibilidade - Artigo 7º da Lei 9.868/1999 veda expressamente a intervenção de terceiros no âmbito do processo de fiscalização normativa abstrata, sendo apenas admitida a figura do amicus curiae. 2. Prescrição não configurada - Vigência da norma impugnada por longo período que não conduz à sua convalidação - Existência de vício de inconstitucionalidade que impede a ocorrência de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

decadência e prescrição. 3. Funções de confiança de "Coordenador Pedagógico" e "Supervisor de Ensino e cargo comissionado de "Assistente Pedagógico" que não compreendem atividades de direção, chefia e assessoramento em nível superior - Atribuições técnicas, profissionais, burocráticas ou administrativas que não demandam relação especial de confiança entre o servidor e seu superior hierárquico - Incompatibilidade com a função de confiança e com o provimento comissionado - Profissionais da área de ensino, ademais, que devem ingressar nos cargos exclusivamente por meio de concurso público - Ofensa aos artigos 111, 115, incisos II e V, 144, e 251, todos da Carta Bandeirante - Ação procedente com modulação dos efeitos."
(Direta de Inconstitucionalidade 2122236-17.2023.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 16/08/2023; Data de Registro: 17/08/2023).

Nesse diapasão, a inconstitucionalidade da norma objurgada está configurada, vez que a função gratificada de Controlador Interno, à míngua de especificações pormenorizadas das competências a justificar a função de confiança, apresenta atribuições de natureza técnica, voltadas à fiscalização da gestão da Administração Municipal, sendo desprovida de especial relação de fidúcia entre o servidor nomeado e a autoridade nomeante, o que viola os artigos 35; 111; 115, incisos II e V; e 150, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144, todos da Constituição Estadual.

A irrepetibilidade de valores eventualmente recebidos de boa-fé deve ser observada, tendo em vista o caráter alimentar das verbas e a segurança jurídica.

Por derradeiro, considerando o tempo em que a norma



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



impugnada está em vigor, há necessidade de modulação de efeitos desta decisão, por 120 dias, a contar de 1º de janeiro de 2025, devido à proximidade do período eleitoral municipal.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 5º e 6º e a expressão “*ocupante da função de*”, contida no *caput* do artigo 8º, todos da Lei nº 1.612, de 08 de novembro de 2022, do Município de Nova Independência, com a observação acima e modulação de efeitos.

CARLOS MONNERAT

Desembargador

10



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2024.0000329397

ACÓRDÃO

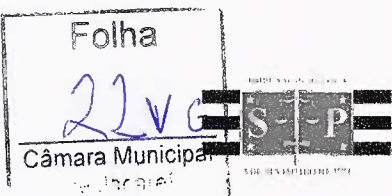
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2293962-59.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DO JORDÃO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS DO JORDÃO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO E RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator que integra este Acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, MELO BUENO, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, COSTABILE E SOLIMENE E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 17 de abril de 2024

LUIS FERNANDO NISHI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 36840

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2293962-59.2023.8.26.0000

Comarca: Campos do Jordão

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Campos do Jordão e Presidente da Câmara Municipal de Campos do Jordão

Órgão Especial

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigo 6º, inciso III e expressão “Controlador Interno”, constante dos Anexos II, III e V da Resolução nº 02/2014, com redação alterada pela Resolução 02/2015, da Câmara Municipal de Campos do Jordão que criaram a função de confiança de “Controlador Interno” - Alegação de inconstitucionalidade pelo não cumprimento dos requisitos exigidos para atividades de assessoramento, chefia e direção, tratando-se de cargo a ser preenchido por concurso público específico CARGOS E FUNÇÕES COMMISSIONADAS Exigência na Constituição Federal, com reprodução obrigatória nos Estados, da criação de cargos, ou funções, para assessoramento, chefia ou direção somente para o exercício de atribuições de alta complexidade ou de efetiva supervisão, com expressa demonstração da necessidade de relação de confiança com a autoridade nomeante, segundo preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.010 da repercussão geral (RE 1.041.210/SP) Constatação, nos dispositivos impugnados, de que a função de confiança não preenche todos os requisitos constitucionais - Sistema de Controle Interno que encontra previsão nos arts. 35 da Constituição Estadual e 74 da Constituição Federal - Ausência de correlação entre as atribuições da função com as de algum cargo de origem, sendo a nomeação livre entre todos os servidores do quadro efetivo - Descaracterização da função de confiança - Violação aos artigos 35, 111, 115, incisos II e V e 144, da Constituição Bandeirante - Precedentes.

MODULAÇÃO Por 120 (cento e vinte) dias contados de 01.01.2025, tendo em vista que o presente julgamento está ocorrendo em ano de eleição municipal, ressalvada a irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé - Razões de segurança jurídica, de excepcional interesse social e de risco à continuidade do serviço público que justificam a modulação diferenciada - AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.

Vistos.



Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO** em face do **PREFEITO** e do **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS DO JORDÃO**, tendo por objeto o artigo 6º, inciso III e da expressão “Controlador Interno”, constante dos Anexos II, III e V da Resolução nº 02/2014, com redação alterada pela Resolução 02/2015, da Câmara Municipal de Campos do Jordão, alegando a inconstitucionalidade dos dispositivos que criaram a função de confiança de “Controlador Interno” a compor os quadros de funcionários do Legislativo Municipal.

Sustenta, em síntese, a inconstitucionalidade dos dispositivos que extinguiram o cargo efetivo de “Controlador Interno” e criaram a função de confiança referente ao mesmo cargo, dado a descrição do cargo dispor sobre atividades meramente técnicas, profissionais e burocráticas, que se afastam de qualquer relação especial de fidúcia para concepção, transmissão, gestão e controle de diretrizes políticas, o que exige que a ocupação do cargo se dê por servidor efetivo.

Nesse passo, pugna pela declaração de inconstitucionalidade do artigo 6º, inciso III e da expressão “Controlador Interno”, constante dos Anexos II, III e V da Resolução nº 02/2014, com redação alterada pela Resolução 02/2015, da Câmara Municipal de Campos do Jordão.

A **Procuradoria-Geral do Estado** manifestou-se (fls. 170/176), sustentando a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, afirmando que a nomeação para o exercício da função de confiança contempla apenas servidores municipais, previamente aprovados em concurso público, prestigiando a impessoalidade, publicidade, moralidade e a meritocracia. Aduz que a criação de função de confiança apenas recompensa a atuação em setor de controle interno, até porque os Municípios detêm autonomia para estruturar a carreira de Controlador Interno no âmbito de sua realidade fática, limitações financeiras e condicionamentos jurídicos gerais.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Foram solicitadas informações ao Prefeito e ao Presidente da Câmara Municipal de Campos do Jordão (fls. 177/178).

O Presidente da Câmara Municipal de Campos do Jordão prestou informações (fls. 185/192), aduzindo, em síntese, que a ocupação do cargo de Controlador Interno se dará por servidor do quadro permanente do Legislativo Municipal, com conhecimento técnico específico na área jurídica e contábil, sendo função gratificada e dotada de autonomia, com vedação à ocupação por funcionários comissionados e agentes políticos. Afirma que o Município, em livre exercício de seu direito de auto-organização estabeleceu estrutura do órgão de controle interno, o que encontra respaldo nos preceitos constitucionais, bem como no entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que sequer veda a cumulação de atividades por parte de servidor efetivo e ao recebimento de gratificação decorrente do desempenho de atribuições de controlador interno.

O Prefeito do Município de Campos do Jordão deixou de se manifestar nos autos (fls. 244).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se (fls. 249/257), reiterando os termos da exordial.

É o relatório, passo ao voto.

I – A ação deve ser julgada procedente, reconhecida a inconstitucionalidade do artigo 6º, inciso III e da expressão “Controlador Interno”, constante dos Anexos II, III e V da Resolução nº 02/2014, com redação alterada pela Resolução 02/2015, da Câmara Municipal de Campos do Jordão.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



O texto impugnado tem o seguinte teor, *verbis*:

RESOLUÇÃO Nº 02/2014

DISPÕE SOBRE A ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DA
CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS DO JORDÃO, ESTADO DE SÃO PAULO, E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(...)

Art. 6º. Compõem o quadro de servidores da Câmara Municipal
de Campos do Jordão:

(...)

III - Função de Confiança (incluído pela Resolução nº 02/15)

a) 01 (um) cargo de controlador interno.

(...)

ANEXO II

De que trata o art. 7º

(...)

CONTROLADOR INTERNO

Descrição sumária:

Controla e fiscaliza a execução orçamentária.

Seu provimento se dará por servidor efetivo, estável e/ou
concurado, mediante gratificação, e desde que preenchidos os seguintes requisitos:

- tempo de serviço mínimo de 04 anos, nele comprovando
honestidade, ética, bom relacionamento com os demais colegas, e interesse em
aprender o conjunto dos encargos operacionais e financeiros da Câmara Municipal
de Campos do Jordão/SP;

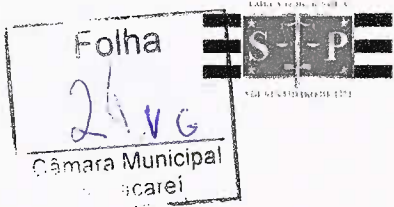
- não estar dentro das hipóteses de incompatibilidade ou
impedimento baseadas, na Súmula Vinculante 13, bem como situações que
configurem conflito de interesse, que ferem a autonomia que deve dispor o
Controlador. De todo modo e tal qual expresso em Comunicado do Tribunal de
Contas do Estado de São Paulo (SDG nº 32, de 2012);

- não fazer parte de comissões de licitação, sindicância, processo
administrativo, inventário, entre outros;

Descrição detalhada:

- Acompanha e avalia o cumprimento dos objetivos e metas
estabelecidas no Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- Avalia a execução dos programas e dos orçamentos quanto ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

cumprimento das metas físicas e financeiras;

- Verifica a legalidade dos atos de gestão de governo e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- Avalia os custos das obras e serviços realizados pela Câmara Municipal de Campos do Jordão;
- Verifica a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- Fiscaliza o cumprimento das medidas adotadas para retorno das despesas de pessoal aos limites estabelecidos no regramento jurídico;
- Acompanha o cumprimento dos limites de gastos do Poder Legislativo Municipal;
- Desempenha suas funções em estrito cumprimento das normas de Controle Interno editadas, sob pena de responsabilidade, sujeitando-os a imputação de débito, multa e/ou punição administrativa na forma estabelecida no estatuto dos servidores ou regulamento próprio;
- Propõe à Mesa, a atualização ou a adequação das normas de Controle Interno;
- Informa à Mesa, para as providências necessárias, a ocorrência de atos ilegais, ilegítimos, irregulares ou antieconômico de que resultem ou não em danos ao erário;
- Elabora as normas de Controle Interno para os atos da Câmara Municipal de Campos do Jordão, a serem aprovadas por Ato da Mesa;
- Propõe à Mesa, quando necessário, atualização e adequação das normas de Controle Interno para os atos da administração;
- Programa e organiza auditorias com periodicidade pelo menos anual;
- Manifesta-se, expressamente, sobre as contas anuais da Câmara Municipal de Campos do Jordão, com o devido atestado dos mesmos de que tomaram conhecimento das conclusões nela contida;
- Encaminha ao Tribunal de Contas Relatório de Auditoria e manifestação sobre as contas anuais da Câmara Municipal de Campos do Jordão, com indicação das providências adotadas e a adotar para corrigir eventuais ilegalidades ou irregularidades, ressarcir danos causados ao erário, ou evitar a ocorrência de falhas semelhantes;
- Sugere à Mesa instauração de Processo Administrativo nos casos de identificação de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao erário e nos casos de descumprimento de norma de controle interno caracterizado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

como grave infração a norma constitucional ou legal;

- Sugere à Mesa, que solicitem ao Tribunal de Contas a realização de auditorias especiais;

- Dá conhecimento ao Tribunal de Contas sobre irregularidades ou ilegalidades apuradas, com indicação das providências adotadas ou a adotar para ressarcimento de eventuais danos causados ao erário e para corrigir e evitar novas falhas;

- Assina, por seu titular, o Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os artigos 54e 55 da Lei Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Assiste a Câmara Municipal no controle interno da legalidade dos atos administrativos a serem por ela praticados ou já efetivados;

- Executa outras tarefas compatíveis com as exigências para o exercício da função.

(...)

ANEXO III

De que trata o art. 8º

(...)

PROVIMENTO EM CONFIANÇA (incluído pela Resolução nº 02/15)		
Nomenclatura do Cargo	Carga Horária Semanal (em horas)	Requisitos para Ingresso
Controlador Interno	20 (vinte)	Servidor efetivo com mais de 04 anos de serviços prestados à Câmara Municipal de Campos do Jordão, comprovando honestidade, ética, bom relacionamento com os demais colegas, e interesse em aprender o conjunto dos encargos operacionais e financeiros da Câmara Municipal de Campos do Jordão/SP; - não estar dentro das hipóteses de incompatibilidade ou impedimento baseadas, na Súmula Vinculante 13, bem como situações que configurem conflito de interesse, que ferem a autonomia que deve dispor o Controlador. De todo modo e tal qual expresso em Comunicado do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (SDG nº 32, de 2012); - não fazer parte de comissões de licitação, sindicância, processo administrativo, inventário, entre outros

ANEXO V

De que trata o art. 10

CARGOS DE PROVIMENTO EM CONFIANÇA (incluído pela Resolução nº 02/15)	
QUADRO DE SERVIDORES ANTERIOR	QUADRO DE SERVIDORES REORGANIZADO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DENOMINAÇÃO	VAGAS PREVISAS	DENOMINAÇÃO	VAGAS CRIADAS	NÚMERO TOTAL DE VAGAS	SITUAÇÃO DE ACORDO COM ESTA RESOLUÇÃO
--	--	Controlador Interno	01	01	CRIAÇÃO
TOTAL:	-	TOTAL:	01	01	--

Indiscutível a autonomia do legislativo municipal para a edição de normas de autoadministração.

Nada obstante isso, a competência outorgada não se afigura absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Constituição Federal e respectiva Constituição do Estado de São Paulo, mormente, no concernente ao caso concreto, quanto à criação e ocupação de cargos ou funções em comissão no bojo do sistema de controle interno da Casa de Leis.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso II, estabelece que *“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”*. Ademais, faz distinção, em seu inciso V, entre função de confiança e cargos comissionados, inclusive quanto ao percentual mínimo de ocupação destes últimos por servidores de carreira: *“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.”*

Referidas diretrizes são reproduzidas no artigo 115,



incisos II e V, da Constituição Estadual, devendo ser respeitadas pelos Municípios por força do seu artigo 144.

Nesse contexto, “**direção**” deve ser entendida como poder de comando, posição no topo dentro de uma hierarquia. Por sua vez, “**chefia**” corresponde ao poder de decisão e autoridade em espectro de atuação menor que o da direção. O chefe é o superior mais imediato dos servidores, ao passo que o diretor é mais mediato que este. Ambos sustentam o caráter de hierarquia dentro de uma instituição pública e ambos são cargos de comando.

Assessoria, por seu turno, corresponde à prestação de um auxílio à determinada autoridade, ou, em outras palavras, o assessor dá um suporte, seja de índole técnica ou empírica, a um superior.

Destarte, “**função**” para a definição do alcance do comando constitucional é entendida como aquela de “**confiança**” da autoridade que as preenche ou exonera, livremente, no interesse da coisa pública e para o exercício específico de direção, chefia ou assessoramento.

Assim, as funções de confiança se assemelham quanto à natureza das atribuições aos cargos em comissão. No entanto, decidiu o legislador que aquelas são reservadas aos ocupantes do quadro efetivo, enquanto estes podem ser preenchidos, até certo limite, por pessoas estranhas à carreira.

Desse modo, a função de confiança não consiste numa posição jurídica equivalente a um cargo público, mas na ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo, mediante gratificação pecuniária que pode ser objeto de incorporação temporal aos vencimentos, ou não. Essa circunstância a faz diferente do cargo em comissão cuja remuneração correspondente abrange todas as responsabilidades e encargos possíveis.

Prescreve a 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;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;

(...)

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

Como se extrai do texto constitucional, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ao passo que o preenchimento de cargos ou funções de confiança deve se dar, preferencialmente, por servidores de carreira.

Insta salientar, também, que em se tratando de cargo a ser ocupado por servidor concursado, há de se ter o cuidado na medida em que a criação da função gratificada demanda que suas atribuições estejam intimamente vinculadas às atividades regulares dos cargos de provimento efetivo que compõem a carreira.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Ou seja, a função gratificada pode ser entendida como a extensão das atividades técnicas inerentes à carreira através do acréscimo de atribuições de direção, chefia ou assessoramento, tomando a forma, de praxe, de funções gerenciais no âmbito do exercício das atividades permanentes da administração vinculadas à carreira.

No caso, a Resolução nº 02/2014, com redação alterada pela Resolução 02/2015, da Câmara Municipal de Campos do Jordão prevê a criação do cargo de “Controlador Interno”, como função de confiança sem qualquer correlação com as atribuições de um cargo efetivo determinado, estando a designação livre a qualquer servidor efetivo, até mesmo dispensando-se expressamente os requisitos de formação superior específica.

Outrossim, verifica-se das competências atribuídas ao “Controlador Interno” (anexo III da Resolução impugnada), a descrição de atividades meramente técnicas, profissionais e burocráticas, que não exigem especial relação de fidedúcia, como elencado anteriormente.

A respeito, as funções do Sistema de Controle Interno estão previstas no art. 35 da Constituição Estadual, que reproduz o art. 74 da Constituição Federal:

“Artigo 35 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário de seus membros ou servidores;

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

IV - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

V - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional.

§1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade, ou ofensa aos princípios do artigo 37 da Constituição Federal, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

§2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas ou à Assembleia Legislativa. ”

A previsão constitucional impõe limites à discricionariedade na implementação do sistema em cada ente estatal. E, em que pese a inegável importância do sistema de Controle Interno e o possível impacto de seus atos, conclui-se, como já afirmado, que suas atribuições são predominantemente técnicas, não correspondendo às hipóteses de direção, chefia ou assessoramento, necessárias à autorização do provimento sem concurso público específico.

Nesse específico, decidiu o **Supremo Tribunal Federal** no julgamento do RE nº 1.041.210/SP, objeto do Tema nº 1.010 da Repercussão Geral, sendo consolidada a seguinte tese:

“Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir."¹ (Grifei).

Especificamente sobre ocupantes de função gratificada na estrutura de órgãos de controle interno, assim já se pronunciou o E. Supremo Tribunal Federal:

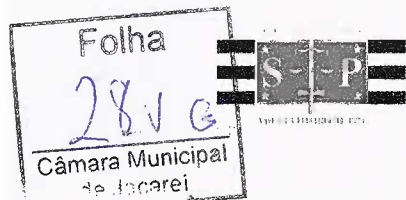
"Ora, da leitura acima, verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento.

(...)

Desse modo, ainda que o acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta CORTE no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

(...)

¹ RE nº 1.041.210/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, j. 27/09/2018, publicação 22.05.2019.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada.”².

No mesmo sentido, precedentes deste C. Órgão Especial em casos análogos:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei ordinária nº 3.449, de 17 de novembro de 2009, do Município de José Bonifácio e dispositivos insertos nas Resoluções nº 02, de 03 de dezembro de 2013, e nº 05, de 23 de agosto de 2016, ambas da Câmara Municipal de José Bonifácio. Função gratificada em sentido estrito para o exercício das atribuições de Controle Interno. Vício de inconstitucionalidade material. Competências do sistema de controle interno que, conforme diretrizes estabelecidas pelo art. 35 da CE (que reproduz o art. 74 da CF), indicam que as funções de controle interno são de natureza eminentemente técnica, burocrática e profissional e não de direção, chefia ou assessoramento – a exigir a criação de posto de provimento efetivo. Violação aos artigos 35, 111, 115, II, 144 e 150, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com modulação e observação.”*³.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 36 e 38 da Resolução nº 449, de 06 de junho de 2022, da Câmara Municipal de Piquete. Criação da função gratificada de "Controlador Interno" do Poder Legislativo local. Afronta aos artigos 35, incisos I a V, 111, 115, incisos II e V e 150 da Constituição Estadual. Atribuições de natureza técnica e operacional. Precedentes deste Colendo Órgão Especial e da Suprema Corte, no sentido de que "cargos em comissão, como as funções de confiança, se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se podendo incluir, nesse contexto, atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas." (STF,

² RE nº 1.264.676/SC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 08.06.2020.

³ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2123262-50.2023.8.26.0000, Rel. Des. Aroldo Viotti, Órgão Especial, j. 04/10/2023.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha
296
Câmara Municipal
de Jacareí

RE nº 1.264.676/SC e Tema 1010 de Repercussão Geral). Ação procedente, com modulação e observação."⁴.

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.750, de 21 de fevereiro de 2014, do Município de Sales de Oliveira, que "dispõe sobre o controle interno do âmbito da Prefeitura Municipal de Sales Oliveira e dá outras providências". Criação de função gratificada para o desempenho da atividade de controlador interno. Inadmissibilidade. Função que não possui atribuição de assessoramento, chefia ou direção. Necessidade de criação de cargo de provimento efetivo. Incidência do Tema de Repercussão Geral nº 1.010/STF. Vício material caracterizado. Ofensa aos arts. 35; 111; 115, incisos II e V; e 150, todos da Constituição Estadual/SP. Inconstitucionalidade dos artigos 3º, 7º e 9º, e, por arrastamento, dos artigos 4º, 5º 8º e 10, da Lei nº 1.750, de 21 de fevereiro de 2014, do Município de Sales de Oliveira, observada, no entanto, a natureza alimentar e irrepetível das verbas pagas, bem como a modulação dos efeitos da presente decisão. Precedentes. AÇÃO PROCEDENTE, com modulação de efeitos."⁵.

E, também: (i) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2141956-04.2022.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, Órgão Especial, j. 14/12/2022; (ii) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2125486-92.2022.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, Órgão Especial, j. 23/11/2022; (iii) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2110603-43.2022.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, Órgão Especial, j. 21/09/2022, entre outros.

Na hipótese vertente, os artigos objurgados tipificam nítida ofensa aos artigos 35, 111, 115, incisos II e V e 144, todos da Carta Paulista, o que conduz ao decreto de procedência da ação direta.

II - No tocante à modulação dos efeitos, cumpre

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2122239-69.2023.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, Órgão Especial, j. 06/09/2023.

⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2124983-71.2022.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, Órgão Especial, j. 07/12/2022.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

observar que a possibilidade de restrição da eficácia temporal de decisões judiciais proferidas em controle difuso ou concentrado de constitucionalidade tem a finalidade de mitigar a nulidade das leis e atos declarados inconstitucionais, estabelecendo efeitos prospectivos para o julgado, ou seja, dirigidos ao futuro (*ex nunc*), impedindo, assim, que atinjam a validade de atos já praticados.

Tal possibilidade está restrita a situações excepcionais, definidas no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, que envolvam razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, *verbis*:

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

No caso, a excepcionalidade está justificada e demonstrada, tendo em vista a necessidade de reorganização administrativa do Município, bem como a prestação de serviços de boa-fé pelos ocupantes da função declarada inconstitucional, mormente se considerado que a lei data do ano de 2009.

No caso, a excepcionalidade está justificada e demonstrada, tendo em vista a necessidade de reorganização administrativa do Município, bem como a prestação de serviços de boa-fé pelos ocupantes da função declarada inconstitucional.

Assim, mostra-se imperiosa a modulação dos efeitos do julgado, por 120 (cento e vinte) dias contados de 01.01.2025, na medida em que o presente julgamento se dá em ano de eleições municipais, seguindo recente orientação deste C. Órgão Especial em situações análogas, não cabendo cogitar, outrossim, da devolução de eventuais valores recebidos com esteio na legislação ora



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



reputada inconstitucional, notadamente por se tratar de verbas de caráter alimentício percebidas de boa-fé.

III – Ante o exposto, pelo meu voto, **JULGO PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO DIRETA** para, modulados os efeitos nos termos do Acórdão, declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º, inciso III e da expressão “Controlador Interno”, constante dos Anexos II, III e V da Resolução nº 02/2014, com redação alterada pela Resolução 02/2015, da Câmara Municipal de Campos do Jordão.

Comunique-se oportunamente à Prefeitura e à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

LUIS FERNANDO NISHI

Relator