



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

## PARECER JURÍDICO N.º 001/2025

Solicitante: **VEREADORES EMERSON W. CAZZO E FRANCISCO MARTINS SARAIVA**

Assunto: **ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE – PROJETO DE LEI N.º 001/2025, DE AUTORIA DO EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GÁLIA/SP**

Questionamento: **as funções gratificadas inseridas no Projeto de Lei n.º 001/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal de Gália/SP, são constitucionais?**

Trata-se de questionamento lançado pelos Srs. Vereadores **EMERSON W. CAZZO** e **FRANCISCO MARTINS SARAIVA**, onde indagam **se as funções gratificadas inseridas no Projeto de Lei n.º 001/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal de Gália/SP são constitucionais.**

### DA DEFINIÇÃO DE FUNÇÃO GRATIFICADA:

A remuneração do servidor público, o que incluiu na espécie, aqui, o empregado público municipal regido pelas regras da CLT, é composto pelo salário-base acrescido de vantagens pecuniárias fixadas por lei, dentre as quais as **GRATIFICAÇÕES**, onde, por sua vez, decorrem de serviços prestados em situações anormais ou em condições individuais do servidor, i. é, pressupõem a existência de um fato específico que faz que venha à tona o direito de perceber à respectiva vantagem pecuniária. Nesse sentido, o sempre consultado e saudoso Prof.º **HELIO LOPES MEIRELLES** diz que, “[...] ***vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço ('ex facto temporis'), ou pelo desempenho***



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

*de funções especiais ('ex facto officii'), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço ('propter laborem'), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor ('propter personam'). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e gratificações pessoais). Todas elas são espécies do gênero retribuição pecuniária, mas se apresentam com características próprias e efeitos peculiares em relação ao beneficiário e à Administração, constituindo os 'demais componentes do sistema remuneratório' referidos pelo art. 39, § 1º, da CF". Somadas ao vencimento (padrão do cargo), resultam nos vencimentos, modalidade de remuneração".<sup>1</sup>*

A **FUNÇÃO GRATIFICADA**, portanto, se trata de uma **VANTAGEM** pecuniária instituída por lei, sendo que no caso em tela e por disposição expressa do **parágrafo único do art. 1.º**, se trata de **FUNÇÃO DE CONFIANÇA**, já que as gratificações constantes do aludido **PL n.º 001/2025**, "*destinam-se às atribuições de cargos de chefia, assessoramento, direção, supervisão, gestão e coordenação*", ou seja, àquelas previstas no **art. 37, V, da Constituição Federal**, onde assim dispõe:

## CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>1</sup> MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro, 42.<sup>a</sup> edição, São Paulo, Malheiros. p. 601.



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

Que sendo as **FUNÇÕES GRATIFICADAS** constantes no **PL n.º 001/2025**, na realidade, **FUNÇÕES DE CONFIANÇA** sob a égide do **art. 37, V, da Constituição Federal**, a sua criação deve ater-se aos mesmos requisitos necessários à criação dos **CARGOS EM COMISSÃO**, haja vista o que restou decidido pelo Egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF**, em sede de **REPERCUSSÃO GERAL – Tema 1010**, ou seja, **que a criação dos mesmos somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; que tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado**; que 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, que as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir; v.:

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**Tema 1010 - Controvérsia relativa aos requisitos constitucionais (art. 37, incs. II e V, da Constituição da República) para a criação de cargos em comissão.**

**Há Repercussão? Sim**

**Relator(a): MIN. DIAS TOFFOLI**

**Leading Case:**

**RE 1041210**

**Descrição:** Recurso extraordinário em que se discute à luz do art. 37, incs. I, II e V, da Constituição da República os requisitos constitucionais exigíveis para a criação de cargos em comissão.

**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



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

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.

Nesse contexto insurge o contido na consulta formulada pela **CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI/PR** ao **r. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – Processo n.º 340912/22**, de Relatoria do Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, onde restou consignado que, “[...] **se a fixação das atribuições em lei dos cargos em comissão, visa, em última análise, a verificação do atendimento à regra constitucional insculpida no inciso V, do art. 37, de que esses cargos se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, de igual forma deve se dar em relação às funções gratificadas, de “vantagem acessória ao vencimento do funcionário sendo atribuída pelo exercício de encargos de chefia, assessoramento, secretariado, ao servidor efetivo da Administração Pública”**”.<sup>2</sup>

Portanto, as **FUNÇÕES GRATIFICADAS** inseridas no **PL n.º 001/2025** equiparam-se, em regra, as **FUNÇÕES DE CONFIANÇA**, logo as suas criações devem observar o disposto tanto no **art. 37, V, da Constituição Federal**, como na **TESE** fixada pelo Egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF**, em sede de **REPERCUSSÃO GERAL – Tema 1010**.

### 3 – DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS – PROJETO DE LEI N.º 001/2025:

Como restou demonstrado no tópico anterior, as **FUNÇÕES GRATIFICADAS** inseridas no **PL n.º 001/2025** equiparam-se as **FUNÇÕES DE CONFIANÇA**, logo as suas criações devem observar tanto o disposto tanto no **art. 37, V, da**

<sup>2</sup> TCEPR – Processo 340912/22 – Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares – Pleno – DJ 27.03.2023 – v.u.



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

**Constituição Federal** como na **TESE** fixada pelo Egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF**, em sede de **REPERCUSSÃO GERAL – Tema 1010**; assim passarei a analisar cada **FUNÇÃO GRATIFICADA** descrita na proposição em análise.

**3.1 – DIRETOR DO SETOR DE TESOUREARIA; DIRETOR DO SETOR DE EMPENHOS; CHEFE DO CONTROLE DE ADIANTAMENTOS; DIRETOR DE GESTÃO E OTIMIZAÇÃO DO SETOR DE RECURSOS HUMANOS; DIRETOR DO SETOR DE COMPRAS; DIRETOR DA SECRETARIA ADMINISTRATIVA; DIRETOR DE TRIBUTAÇÃO; CHEFE DO SETOR DE OBRAS PÚBLICAS; CHEFE DE ALMOXARIFADO; DIRETOR DE CONTROLE DE FROTA; CHEFE DA MERENDA ESCOLAR; DIRETOR REPONSÁVEL PELO SETOR DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA; ASSESSOR DE ORGANIZAÇÃO LOGÍSTICA E MOBILIDADE E TRANSPORTE ESCOLAR; DIRETOR DE DESPORTO E LAZER; DIRETOR DE TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS; COORDENADOR DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES; E CHEFE DO CONTROLE E MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS RURAIS:**

Nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo n.º 2024888-67.2021.8.26.0000**, de Relatoria do Des. **TORRES DE CARVALHO**, na qual versava sobre questionamento suscitado pela **Procuradoria Geral de Justiça – PGJ** em relação a alguns pontos da **Lei Municipal n.º 3.708/18** do município de **Santana do Parnaíba/SP**, o r. Órgão Especial do **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – TJ**, por votação unânime, reconheceu a **CONSTITUCIONALIDADE** das **FUNÇÕES GRATIFICADAS** de **ASSISTENTE DE DIRETOR DE DEPARTAMENTO, CHEFE DE DIVISÃO, CHEFE DE SEÇÃO e CHEFE DE SETOR**, haja vista que estes denotam posição de **CHEFIA e ASSESSORAMENTO**, em seus diversos níveis hierárquicos, com acoplamento de funções específicas e diferenciadas às do cargos de origem; *in verbis*:



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

Não encontrei, na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou nos precedentes do Supremo Tribunal Federal a 'confiança qualificada' mencionada nos precedentes do Órgão Especial, uma criação por interpretação que extravasa os termos da lei. No caso dos autos, as funções de confiança (aqui denominadas funções especializadas) são providas exclusivamente por ocupantes de cargo efetivo, concursados, a dispensar o rigor com que os cargos e empregos em comissão, que frustram a impessoalidade e o livre acesso aos cargos públicos, têm sido analisados pelo tribunal. O rigor com que tais leis têm sido derrubadas inviabiliza a organização administrativa dos entes públicos, pois ou impede o estabelecimento de diretorias, chefias e assessorias, ou transforma tais cargos, que são necessários, em cargos efetivos isolados, contrariando a sua própria natureza. No mais, as atribuições das funções de confiança impugnadas nos autos, descritas no Anexo I da LM nº 3.708/18 (fls. 27/29), denotam características de chefia e assessoramento, ainda que eventualmente exijam a realização de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais típicas de qualquer cargo efetivo ou comissionado; há evidente relação de confiança entre o servidor nomeado e a autoridade imediatamente superior, pois do bom desempenho daquele depende desta; [...] Por tais razões, ao menos neste caso, não se entrevê violação aos art. 111 e 115, II e V da CE.<sup>3</sup>

Que em relação as **FUNÇÕES DE CONFIANÇA** relacionadas no tópico, quais sejam, **DIRETOR DO SETOR DE TESOUREARIA, DIRETOR DO SETOR DE EMPENHOS, CHEFE DO CONTROLE DE ADIANTAMENTOS, DIRETOR DE GESTÃO E OTIMIZAÇÃO DO SETOR DE RECURSOS HUMANOS, DIRETOR DO SETOR DE COMPRAS, DIRETOR DA SECRETARIA ADMINISTRATIVA, DIRETOR DE TRIBUTAÇÃO, CHEFE DO SETOR DE OBRAS**

---

<sup>3</sup> TJSP – ADIn 2024888-67.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTANA DE PARNAÍBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAÍBA – Rel. TORRES DE CARVALHO – Órgão Especial – DJ 11.05.2022 – v.u.



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

**PÚBLICAS, CHEFE DE ALMOXARIFADO, DIRETOR DE CONTROLE DE FROTA, CHEFE DA MERENDA ESCOLAR, DIRETOR REPONSÁVEL PELO SETOR DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA, ASSESSOR DE ORGANIZAÇÃO LOGÍSTICA E MOBILIDADE E TRANSPORTE ESCOLAR, DIRETOR DE DESPORTO E LAZER, DIRETOR DE TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS, COORDENADOR DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, e CHEFE DO CONTROLE E MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS RURAIS, se analisadas as atribuições constantes no PL n.º 001/2025, são FUNÇÃO DE CONFIANÇA (GRATIFICADAS) que se enquadram nas mesmas descrições do que restou decidido pelo Egrégio TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – TJSP, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo n.º 2024888-67.2021.8.26.0000, logo não vejo óbice de possa ensejar vício de INCONSTITUCIONALIDADE cabendo, portanto, o Plenário desse Parlamento analisar a conveniência de sua aprovação.**

**3.2 – COORDENADOR DA CRECHE MUNICIPAL “PROFESSORA RUTH COELHO”; COORDENADOR PEDAGÓGICO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL; SUPERVISOR PEDAGÓGICO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL; COORDENADOR ARTICULADOR DA EDUCAÇÃO ESPECIAL:**

Muito embora as atribuições previstas no PL n.º 001/2025 descrevam que as FUNÇÕES GRATIFICADAS de COORDENADOR DA CRECHE MUNICIPAL “PROFESSORA RUTH COELHO”, COORDENADOR PEDAGÓGICO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL, SUPERVISOR PEDAGÓGICO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL e COORDENADOR ARTICULADOR DA EDUCAÇÃO ESPECIAL, são de CHEFIA, DIREÇÃO e ASSESSORAMENTO, fato é que o Egrégio TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2181920-33.2024.8.26.0000, que por seu turno de discutia a constitucionalidade da Lei Municipal n.º 711/2002 da cidade de Alumínio/SP, decidiu que



## CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

**“[...] empregos da carreira de magistério não podem ser de livre nomeação e exoneração, consoante art. 251, CE, e art. 67, I, e § 2º, da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Violação ao pacto federativo, considerando a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394/96) que, no exercício dessa competência, previu serem os cargos do quadro de magistério providos tão só mediante concurso público”.**

Urge ainda esclarecer que na citada **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2181920-33.2024.8.26.0000** restou consignado que “[...] **Nenhuma das atribuições dos empregos de livre provimento de “Supervisor Escolar SE”, “Coordenador Pedagógico”, “Coordenador de Educação Infantil CEI”, “Coordenador de Creche - COC”, “Professor Coordenador PC”, “Diretor de Ensino Fundamental DE”, “Assistente de Diretor de Escola de Ensino Fundamental ADE”, “Diretor de Departamento de Educação DdpE”, “Diretor de Divisão de Ensino Fundamental DDEF” e “Diretor de Divisão de Educação Infantil, Creche e Educação Especial DDEI”, amolda-se às funções típicas dos empregos, cargos comissionados ou funções de confiança, a saber, chefia, assessoramento e direção, requisito bem definido em parecer da Procuradoria Geral da República nos autos do R.E. nº 1.041.210/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal sob o regime de Repercussão Geral (Tema 1.010): “As atribuições dos cargos criados não cumprem os requisitos da categoria. Os cargos em comissão, vocacionados a serem transitoriamente preenchidos por ocupante de confiança da autoridade nomeante, dirigem-se àquelas atividades inerentes à direção, à assessoria e à coordenação, na hierarquia administrativa dos órgãos, com vistas à concepção de programas de governo. Tais características devem decorrer logicamente da descrição de suas atribuições”.**

Isso se dá porque nos termos do **art. 251 da Constituição do Estado de São Paulo**, no âmbito da Magistério Público, **o exercício das funções e ingresso se dá exclusivamente por concurso público de provas e títulos; v.:**



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

## CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Artigo 251 - A lei assegurará a valorização dos profissionais de ensino, mediante fixação de planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional, carga horária compatível com o exercício das funções e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.**

Que nesse mesmo diapasão é o que descreve o **art. 67, I e § 2.º, da Lei Federal n.º 9.394/96**, eis que no aludido trecho legal vem inserto que no Sistema Público de Ensino, o ingresso dos profissionais se dá exclusivamente por concurso público de provas e títulos, sendo que são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico; v.:

## LEI FEDERAL N.º 9.394, DE 20.12.1996

**Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:**

**I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;**

[...]

**§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da**



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006)

Portanto, as funções gratificadas de **COORDENADOR DA CRECHE MUNICIPAL “PROFESSORA RUTH COELHO”**, **COORDENADOR PEDAGÓGICO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL**, **SUPERVISOR PEDAGÓGICO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL**, e **COORDENADOR ARTICULADOR DA EDUCAÇÃO ESPECIAL** confrontam tanto o disposto no **art. 251 da Constituição do Estado de São Paulo** c.c. **art. 67, I e § 2.º, da Lei Federal nº 9.394/96**, como com o que restou decidido pelo Colendo **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2181920-33.2024.8.26.0000**.

### 3.3 – ASSESSOR DE CONTRATOS:

Analisando-se as atribuições constantes no **§ 1.º do art. 33 do Projeto de Lei nº 001/2025**, observa-se que as atribuições ali descritas são de natureza técnica/burocrática, o que por si só demonstra que a mesma é **INCONSTITUCIONAL**, pois relembrando o que fora decidido pelo Egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF**, em sede de **REPERCUSSÃO GERAL – Tema 1010**, a criação de cargos e/ou função de confiança somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais.

Além disso cabe elucidar que a **Lei Federal nº 14.133, de 01.04.2021** previu no **art. 8.º, e § 3.º** que, se tratando de Contratos firmados com o Poder Público, há a figura do **AGENTE DE CONTRATAÇÃO, FISCAL e GESTOR DE CONTRATOS**, que por sua vez foi regulamentado pelo **Decreto nº 11.246, de 27.10.22 (arts. 3.º e 8.º)**; assim dispõe no suscitado **art. 8.º, e § 3.º, da Lei Federal nº 14.133, de 01.04.2021**:



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

## LEI FEDERAL N.º 14.133, DE 01.14.2021

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

[...]

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

Nesse sentido o Colendo **TRIBUNAL DE CONTAS DOS ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – TCEES**, nos autos da **Consulta TC-012/2023-3**, formulada pela Câmara Municipal de Marilândia/ES, de Relatoria do r. Conselheiro **SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**, respondeu que, **é possível que haja remuneração pelo exercício da função de FISCAL DE CONTRATOS, por meio de GRATIFICAÇÃO, desde que prevista em lei, sendo que o pagamento de gratificação ao servidor público designado para exercer a função de FISCAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVO pressupõe o exercício desta função sem prejuízo das atribuições originais do cargo, ou seja, além de realizar as atribuições do seu cargo, o servidor também exercerá as funções de FISCAL DE CONTRATOS**; *in verbis*:

A forma da remuneração pelo exercício da função de fiscal do contrato se enquadra como gratificação, que não se incorpora aos vencimentos e subsídios, sendo paga somente enquanto o servidor desempenhar a atividade. Quanto a esse ponto, relembre-se que a gratificação é a vantagem pecuniária que, dentre outros,



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

remunera funções diferenciadas, ou seja, que é paga em razão do trabalho. Desse modo, a remuneração pelo exercício da função de fiscalização do contrato se enquadra no conceito de gratificação.

Não obstante isso é bom frisar que com a edição da **Portaria n.º 4.257, de 09 de janeiro de 2025**, o Poder Executivo do Município de Gália/SP nomeou **11 (onze) GESTORES DE CONTRATO**, e, **22 (vinte e dois) FISCAIS DE CONTRATO**, os quais desempenham suas funções sem nenhum acréscimo pecuniário, i. é, **GRATIFICAÇÃO**, o que por si só transparece uma inversão de valores onde aqueles que detêm mais responsabilidade não auferem vantagem alguma, ao passo que a **FUNÇÃO GRATIFICADA DE ASSESSOR DE CONTRATO** previsto no **art. 33 do PL 001/2025**, se aprovado for, aferirá mensalmente a importância de **R\$ 725,45 (setecentos e vinte e cinco reais e quarenta e cinco centavos)**.

Assim, a criação da **FUNÇÃO GRATIFICADA DE ASSESSOR DE CONTRATO** nos termos do **art. 18 do PL 001/2025** fere o **PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**, não atende o interesse público e não se enquadra nos requisitos descritos na **REPERCUSSÃO GERAL – Tema 1010 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**.

## 3.4 – ASSESSOR DE OPERAÇÃO SONORA E DIVULGAÇÃO PÚBLICA:

As atribuições contantes no **parágrafo único do art. 27 do PL n.º 001/2025** são eminentemente técnicas e operacionais, logo a sua criação esbarra na decisão Egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF**, em sede de **REPERCUSSÃO GERAL – Tema 1010**, ou seja, **que a criação do mesmo somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais**.

Com isso, sem mais delongas, a função gratificada de **ASSESSOR DE OPERAÇÃO SONORA E DIVULGAÇÃO PÚBLICA** destoa da decisão



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

proferida pelo Egrégio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF, em sede de REPERCUSSÃO GERAL – Tema 1010, motivo pela qual sua criação encontra-se eivada de INCONSTITUCIONALIDADE.

## 3.5 – CONTROLADOR INTERNO:

Estatui o art. 74 da Constituição Federal que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de CONTROLE INTERNO; v.:

### CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 74. 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 da União;

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 federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

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

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Que nesse mesmo diapasão é o que prevê o art. 32 da Constituição do Estado de São Paulo que, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo SISTEMA DE CONTROLE INTERNO de cada Poder; v.:

## CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Na esfera municipal dispõe o **art. 9.º, caput**, da **Lei Complementar Municipal n.º 021, de 17.01.2017** que, o servidor responsável pelo Controle Interno exerce a **FUNÇÃO DE CONFIANÇA** descrita no artigo 4.º, letra "b" desta lei. São requisitos para o servidor investido na função de Responsável pelo Controle Interno; v.:

## LEI COMPLEMENTAR N.º 021, DE 17.01.2017

Art. 9.º O servidor responsável pelo Controle Interno exerce a função de confiança descrita no artigo 4.º, letra "b" desta lei. São requisitos para o servidor investido na função de Responsável pelo Controle Interno:

Pois bem, em um primeiro momento, se aferido o texto do **art. 22 da PL n.º 001/2025**, ora em análise, em consonância com o disposto no **art. 9.º, caput**, da **Lei Complementar Municipal n.º 021, de 17.01.2017**, há a falsa aparência de que é legal a criação da função gratificada de **CONTROLADOR INTERNO**, o que na verdade não é.



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

Isso decorre do entendimento consolidado do Colendo **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – TJSP**, na qual por inúmeras vezes julgou **INCONSTITUCIONAIS** Leis Municipais que instituíram a **FUNÇÃO GRATIFICADA** da **CONTROLADOR INTERNO**, senão, vejamos as ementas a seguir reproduzidas:

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** art. 5º da Lei Complementar nº 388, de 31 de agosto de 2022 e § 2º do artigo 4º da Resolução nº 02, de 27 de maio de 2014, do Município de Taboão da Serra. Dispositivos que criaram a função de "Controlador Interno", a ser exercida por Comissão composta de 03 servidores municipais, sem atribuir-lhe funções no corpo da norma concedendo, ainda, gratificação pelo exercício de tal mister. *Inconstitucionalidade* por impedir a aferição dos pressupostos constitucionais autorizadores de sua criação (artigo 115, inciso V da Constituição Paulista e artigo 37, inciso V da Constituição da República). **Natureza técnica do cargo de Controlador Interno que se mostra inconstitucional na investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II da Constituição Federal, 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'. Sistema cuja configuração coloque o servidor nomeado, controlador, em relação de dependência da autoridade nomeante, controlada, é incongruente com o melhor interesse público.** Precedentes da C. Corte Suprema (RE 1.264.676/SC) e deste C. Órgão Especial. Ação procedente, com modulação e observação. (ADIn 2126593-06.2024.8.26.0000 – Rel. Des. XAVIER DE AQUINO – São Paulo – Órgão Especial – DJ 06.11.2024 – v.u.)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** §§ 1º e 2º DO ART. 8º DA LEI 1.230, DE 7 DE MARÇO DE 2014 E ART. 18 DO DECRETO 4.330, DE 17 DE MARÇO DE 2014, AMBOS DO MUNICÍPIO DE LOURDES. EXERCÍCIO DA



## CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

**FUNÇÃO DE «CONTROLADOR INTERNO» PELO MODO COMMISSIONADO 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 nos arts. 6º e 8º da Lei municipal lourdense 1.230/2014, não contêm 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. - Cabe reconhecer, por meio de arrastamento, a inconstitucionalidade do art. 18 do Decreto municipal de Lourdes 4.330 Essa norma (como visto, um decreto) prevê a nomeação, estribada em função de confiança, sem descrever as atividades que justifiquem essa nomeação. Procedência da demanda, com modulação. (ADIn 2255064-40.2024.8.26.0000 – Rel. Des. RICARDO DIP – São Paulo – Órgão Especial – DJ 27.11.2024 – v.u.)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - RESOLUÇÃO 351, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2014, DO CÂMARA MUNICIPAL DE BIRIGUI – Expressão contida no "caput" de seu artigo 4º, bem como a integralidade de seu parágrafo único - 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



# CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

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. (ADIn 2161474-09.2024.8.26.0000 – Res. Des. AROLDO VIOTTI – São Paulo – Órgão Especial – DJ 30.10.2024 – v.u.)

Desta feita, como o Órgão Especial do TJSP consolidou o entendimento de que, **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 restam dúvidas de que o texto do **art. 22 da PL n.º 001/2025** padece de vício de inconstitucionalidade, situação esta também aferida no que tange o **art. 9.º, caput, da Lei Complementar Municipal n.º 021, de 17.01.2017**.

## 4 – CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto e ponderando-se as opções possíveis para a questão: **as funções gratificadas insertas no Projeto de Lei n.º 001/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal de Gália/SP, são constitucionais?**

## RESPONDO:

**a-) nos termos do que restou decidido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo n.º 2024888-67.2021.8.26.0000, de Relatoria do Des. TORRES DE CARVALHO, do Órgão Especial do TJSP, são toleradas as FUNÇÕES GRATIFICADAS**



## **CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA**

**de DIRETOR DO SETOR DE TESOUREARIA, DIRETOR DO SETOR DE EMPENHOS, CHEFE DO CONTROLE DE ADIANTAMENTOS, DIRETOR DE GESTÃO E OTIMIZAÇÃO DO SETOR DE RECURSOS HUMANOS, DIRETOR DO SETOR DE COMPRAS, DIRETOR DA SECRETARIA ADMINISTRATIVA, DIRETOR DE TRIBUTAÇÃO, CHEFE DO SETOR DE OBRAS PÚBLICAS, CHEFE DE ALMOXARIFADO, DIRETOR DE CONTROLE DE FROTA, CHEFE DA MERENDA ESCOLAR, DIRETOR REPONSÁVEL PELO SETOR DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA, ASSESSOR DE ORGANIZAÇÃO LOGÍSTICA E MOBILIDADE E TRANSPORTE ESCOLAR, DIRETOR DE DESPORTO E LAZER, DIRETOR DE TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS, COORDENADOR DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, e CHEFE DO CONTROLE E MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS RURAIS;**

**b-) em consonância com o contido no art. 251 da Constituição do Estado de São Paulo c.c. art. 67, I e § 2.º, da Lei Federal n.º 9.394/96, bem como com o que restou decidido pelo Colendo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2181920-33.2024.8.26.0000, as FUNÇÕES GRATIFICADAS de COORDENADOR DA CRECHE MUNICIPAL “PROFESSORA RUTH COELHO”, COORDENADOR PEDAGÓGICO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL, SUPERVISOR PEDAGÓGICO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL, e COORDENADOR ARTICULADOR DA EDUCAÇÃO ESPECIAL padecer de vício de inconstitucionalidade;**

**c-) a FUNÇÃO GRATIFICADA de ASSESSOR DE CONTRATOS encontra-se eivado de inconstitucionalidade, uma vez que este fere o PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, não ATENDE O INTERESSE PÚBLICO e não se enquadra nos requisitos descritos na REPERCUSSÃO GERAL – Tema 1010 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL;**



## CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA

d-) a FUNÇÃO GRATIFICADA de ASSESSOR DE OPERAÇÃO SONORA E DIVULGAÇÃO PÚBLICA encontra-se eivado de inconstitucionalidade, haja vista que este não se enquadra nos requisitos descritos na REPERCUSSÃO GERAL – Tema 1010 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL;

e-) a FUNÇÃO GRATIFICADA de CONTROLADOR INTERNO encontra-se eivado de inconstitucionalidade, haja vista que este viola os dispostos nos arts. 35, 111, 115, II, 144 e 150, todos da Constituição do Estado de São Paulo, além de destoar do entendimento predominante do r. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – TJSP, onde por reiteradas vezes decidiu que, 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.

Esse é meu parecer s.m.j., a qual submeto a deliberação de  
V. Excia.

Câmara Municipal de Gália/SP, em 17.01.2025.

**JOAO SARDI  
JUNIOR**

Assinado de forma digital  
por JOAO SARDI JUNIOR  
Dados: 2025.01.17  
09:42:08 -03'00'

*João Sardi Junior*

**OAB/SP 186.742**

***Diretor Jurídico da CMG/SP***