



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Gabinete do Desembargador Sebastião Luiz Fleury



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 5670764-79.2022.8.09.0000

ÓRGÃO ESPECIAL

REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

REQUERIDOS : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA TEREZINHA DE GOIÁS E OUTRA

RELATOR : DESEMBARGADOR SEBASTIÃO LUIZ FLEURY

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES CONDIZENTES À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. TEMA 1010 DO STF. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DECLARADA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

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. Segundo a tese vinculante firmada no Tema 1010, pelo Supremo Tribunal Federal: 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.

3. Em conformidade à jurisprudência da Suprema Corte, evidencia-se a inconstitucionalidade das normas impugnadas: artigos 1º, 2º e 4º da Lei Municipal n. 988/2020 de Santa Terezinha de Goiás, que criaram elevado número de cargos em comissão e funções de confiança, sem especificar as atribuições indicativas da especialidade inerente a cada ocupação - direção, chefia e assessoramento, afrontando, assim, os preceitos dos artigos 92, *caput* e incisos II e VI, e 94, § 1º, da Constituição do Estado de Goiás.



4. Presentes os requisitos, previstos no art. 27 da Lei Federal n. 9.868/99, é possível a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 988/2020 de Santa Terezinha de Goiás, de forma prospectiva (*ex nunc*), de modo a resguardar as vantagens pecuniárias, percebidas pelos servidores que exercem as funções nos cargos criados pela lei em questão, até a data do trânsito em julgado deste acórdão.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.

VOTO

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**, em face dos artigos 1º, 2º e 4º, todos da Lei Municipal n. 988/20, com as alterações da Lei Municipal n. 1.058/22, do Município de Santa Terezinha de Goiás, emanados da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA DE GOIÁS** e do **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA TEREZINHA DE GOIÁS**, que criam funções de confiança e cargos comissionados sem especificar os requisitos para sua investidura, tampouco as respectivas atribuições, conferido tal possibilidade à edição de decreto do Poder Executivo, ofendendo, assim, os princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, bem como a regra do concurso público.

Discorre sobre o inteiro teor da mencionada lei municipal, esclarecendo que pode ser impugnada pela via da ação direta de inconstitucionalidade, porque (i) viola, diretamente, o texto constitucional estadual; (ii) apresenta generalidade e abstração, não sendo ato normativo secundário ou de efeito concreto; (iii) é proveniente do Poder Público municipal e (iv) está em vigor.

Sustenta que, em cada caso, a fim de evitar burla ao concurso público, as leis de criação de cargos de provimento em comissão, antes de se mostrarem restritas à disciplina da designação nominal, do quantitativo e do subsídio, devem discriminar, sem exceção, as atribuições administrativas que lhe são cometidas.

Reforça que para qualquer espécie de cargo deve ser prescrita, em sede de lei em sentido formal, a remuneração que se mostre ajustada ao seu grau de responsabilidade e às peculiaridades de sua conformação, de modo que não se pode dispensar, na lei, a fixação detalhada das atribuições. Vaticina, por isso, que a única maneira de proteger a norma do artigo 92, inciso II, da Constituição do Estado de Goiás – reprodução obrigatória da regra do artigo 37, inciso II, da Constituição da República –, evitando-se a criação indiscriminada de cargos de provimento em comissão, é a possibilidade de, examinando-se o conteúdo das leis que os criem, formular juízo jurídico sobre a adequação ou não das atribuições discriminadas com as que se possam racionalmente ter como próprias de direção, chefia e assessoramento.



Afirma que o Supremo Tribunal Federal já se posicionou nesse sentido, ao tempo do julgamento do RE n. 719.870, com repercussão geral reconhecida (Tema 670), orientando que os Tribunais, para concluírem ou não pela inconstitucionalidade na criação dos cargos em comissão, devem analisar as descrições das atribuições deles, constante na norma impugnada, aferindo se se destinam – ou não – ao exercício de funções de confiança, chefia ou assessoramento.

Observa que os cargos comissionados configuram exceção no sistema constitucional brasileiro, já que a Constituição da República impõe que os cargos públicos sejam providos, como regra, mediante concurso público, e que seus titulares se encontrem investidos de garantias que permitam isenção no desempenho das funções.

Assinala que a continuidade do serviço público é aspecto que deve ser preservado, de modo que também os cargos em comissão devem reservar um número mínimo de ocupações para servidores de carreira, a propósito do art. 92, inciso VI, da Constituição do Estado de Goiás - reprodução obrigatória do disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição da República.

Entende que, para os cargos em comissão, em que não há nenhuma garantia de permanência para os seus ocupantes, decidiu o constituinte por conferir-lhes um conjunto de atribuições e responsabilidades de direção, chefia e assessoramento, que apresentem um cunho de confiança diferenciado e uma margem de autonomia para investidura e demissão por parte da autoridade superior; por isso, esses cargos são dotados de funções que apresentam certo distanciamento da normal atividade burocrática da administração, como forma de maior proteção à continuidade do serviço público.

Esclarece que, mesmo se tratando de cargos comissionados, os quais demandam relação de confiança entre o gestor e o servidor admitido, há que se fazer previsão legal acerca dos requisitos mínimos para investidura, bem como as atribuições a serem exercidas pelo agente, objetivando atender ao interesse público, mediante a contratação de pessoas capacitadas.

Adverte que este Sodalício, adotando linha de entendimento vaticinada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010, tem se posicionado no sentido de que 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 e que as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Argumenta que a Lei Municipal n. 988/20 do Município de Santa Terezinha de Goiás, que dispõe sobre a Reestruturação do Quadro, Criação de Cargos, Fixação de Vencimentos e Gratificações Salários dos Servidores municipais, cria 117 (cento e dezessete) cargos comissionados, a serem providos por livre nomeação do Chefe do Poder Executivo (art. 1º), além



de 14 (quatorze) funções de confiança, que podem ser ocupadas por servidores efetivos, caso não se encontrem preenchidas por comissionados (art. 2º).

Baliza que, apesar de especificados os valores dos vencimentos e das gratificações, a Lei Municipal n. 988/20 deixou de prescrever os requisitos para a investidura nos cargos criados, tampouco explicitou a imprescindível descrição detalhada das atribuições que lhe são inerentes. A propósito, transcreve a redação do art. 4º da norma impugnada, que adverte que tais assuntos seriam definidos em decreto.

Vaticina que a ausência de descrição, na própria lei, das atribuições dos cargos nela enumerados, obsta a caracterização e a verificação acerca dos atributos especiais de direção, chefia e assessoramento, que devem permear a criação das funções de confiança e dos cargos comissionados. Por outro lado, a omissão legal no que se refere ao detalhamento das atividades a serem desempenhadas pelos servidores permite a criação de cargos que, apesar das denominações de “chefe”, “diretor” e “superintendente”, demonstram possuir natureza essencialmente técnica e voltada para atividades de rotina administrativa, reclamando, em razão disso, o preenchimento por servidores efetivos, de carreira, com a indispensável realização de concurso público.

Com amparo nessas razões, pede a procedência do pedido, para que se declare a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 4º da Lei Municipal n. 988/20 (com as alterações da Lei Municipal n. 1.058/22), do Município de Santa Terezinha de Goiás, por ofensa ao artigo 92, *caput* e seus incisos II e VI, da Constituição do Estado de Goiás.

Recebida esta ação, ordenou-se o processamento do feito à minguada de pedido liminar (movimentação n. 4).

Em defesa dos atos normativos e apresentando as informações solicitadas, a **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA DE GOIÁS** apresenta resposta (movimentação n. 11).

Salienta que o processo legislativo para a aprovação da norma impugnada observou o rito legalmente previsto e que, ao tempo do trâmite, obteve parecer favorável da Comissão de Justiça, a qual não vislumbrou indício de inconstitucionalidade na legislação.

Aponta distinção entre as funções de confiança e os cargos em comissão, salientando que se aproximam pelo fato de os gestores contratarem pessoas de sua confiança para ocupá-los.



Argumenta que todos os cargos criados pela lei questionada nesta ação referem-se a funções precipuamente de direção, chefia e assessoramento, conforme estampam os artigos 1º e 2º, e que o fato de a lei impugnada não apresentar os requisitos para a investidura nos cargos e funções que criou não é motivo para declará-la inconstitucional.

Com espeque nessas razões, pede seja julgada improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, mantendo-se incólumes os artigos 1º, 2º e 4º da Lei Municipal n. 988/20.

Apesar de intimado, o **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA TEREZINHA DE GOIÁS** permaneceu silente (movimentação n. 5, 9 e 15).

A Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se no caderno processual, requerendo a intimação da Procuradoria-Geral do Estado para que se pronunciasse no feito (movimentação n. 18).

Em seguida, manifestou-se a Procuradoria-Geral do Estado, reconhecendo a patente inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, opinando, assim, pelo provimento integral desta ação direta de inconstitucionalidade (movimentação n. 23).

Por fim, a Procuradoria-Geral de Justiça ratificou os termos da exordial, pugnando pela procedência dos pedidos nela versados (movimentação n. 28).

Sopesados os principais episódios processuais, enfrente o imbróglio, desde já, anunciando a procedência desta ação direta de inconstitucionalidade, ante a patente incongruência material entre o ato normativo atacado e a Constituição do Estado de Goiás.

Justifico.

A Lei Municipal n. 988/2020 de Santa Terezinha de Goiás dispõe sobre a reestruturação do quadro, criação de cargos, fixação de vencimentos e gratificação e salários dos servidores municipais (movimentação n. 1, arquivo n. 3); a norma foi alterada pela Lei Municipal n. 1.058/2022, a fim de modificar o quantitativo de vagas para alguns cargos, além de criar outros.

O apontamento inicial, feito pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**, cinge-se, propriamente, à inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 4º da Lei Municipal n. 988/2020, que assim rezam:



Art. 1º: O Quadro Geral de Cargos e Salários dos Servidores do Município de Santa Terezinha de Goiás é o constante nessa lei, mantendo os benefícios anteriores não conflitantes, unificando-se as Leis específicas na presente, ficando assim organizado:

01. SECRETARIA EXECUTIVA DO GABINETE

1.2 Gestor do Executivo Municipal

1.3 Chefia de Segurança

1.4 Chefia de Transporte do Gabinete

1.5 Chefia de Comunicação

1.6 Chefe de Recepção

1.8 Chefe do Departamento de Fotografia

02. SECRETARIA MUNICIPAL DA PROCURADORIA JURÍDICA

2.2 Diretor Administrativo do Departamento Jurídico

2.3 Chefe de Digitalização

03. SECRETARIA EXECUTIVA DA CONTROLADORIA GERAL DO

MUNICÍPIO

3.1 Secretário Executivo da Controladoria Geral do Município

3.2 Diretor de Controle Interno

3.3 Diretor de Controle e Fiscalização da Administração, Educação, Saúde, Transporte e Assistência Social

04. SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GOVERNO

4.2 Chefe de Gabinete as S.E.A.G

4.3 Chefe de Fiscalização dos Prédios Públicos e Patrimônio

4.4 Chefe da Informática

4.5 Chefe de Cadastro e Protocolo

4.6 Chefe da Junta do Serviço Militar

4.7 Chefe da Digitalização

4.8 Chefe da U.M.C./INCRA

4.9 Chefe de Administração do Terminal Rodoviário



4.10 *Chefe de Vigilância dos Prédios Públicos*

4.11 *Diretor de Departamento do Serviço Social*

4.12 *Diretor de Departamento Pessoal*

4.13 *Chefe de Comunicação*

05. *SECRETARIA EXECUTIVA DE CONTROLE E ABASTECIMENTO*

5.2 *Chefe de Compras*

06. *SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO*

6.2 *Chefe da Gerência do Banco do Povo*

07. *SECRETARIA DE FINANÇAS E ARRECADAÇÃO*

7.2 *Chefe da Tesouraria Municipal*

7.3 *Chefe da Liquidação de Despesa*

7.4 *Chefe da Arrecadação, Lançamento e digitalização*

7.6 *Chefe do Cadastro Imobiliário*

7.7 *Chefe da Dívida Ativa Municipal*

08. *SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E CULTURA*

8.2 *Superintendente Executiva da Coordenação Pedagógica*

8.2.1 *Superintendente Executiva da Coordenação Pedagógica da Zona Rural e Povoados*

8.3 *Chefe do Departamento do Ensino Regular*

8.4 *Chefe do Departamento do Ensino Infantil e Especial*

8.5 *Secretaria Executiva de Controle Interno*

8.6 *Diretor de Escola*

8.7 *Chefe da Secretaria de Escola*

8.8 *Diretor de Cultura e Eventos*

8.9 *Diretor de Esporte e Lazer*

8.10 *Diretor da Merenda Escolar*

8.11 *Diretor da Fanfarra Municipal*

8.12 *Chefe de Segurança das Escolas Municipais e das Creches*

8.13 *Secretário Executivo de Projetos Educacionais*



8.14 *Superintendente Municipal de compras e abastecimento da merenda escolar*

8.14 *Diretor Executivo de Esportes*

8.15 *Chefe do depósito de compras*

8.16 *Chefes das Quadras de Esportes na Cidade e povoados*

8.17 *Superintendente Municipal de transporte escolar nível 01*

8.33 *Diretor de Trânsito Escolar na Escola*

8.34 *Chefe da Guarda de Trânsito Escolar*

8.36 *Subsecretaria da Educação*

8.37 *Chefe de Serviço Social da Educação*

09. SECRETARIA EXECUTIVA DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO

9.2 *Diretor de Fomento às Micro e Pequenas Empresas e Pólo Industrial*

9.3 *Chefia de Cadastro e Convênio*

10. SECRETARIA DE SAÚDE

10.2 *Chefe da Coordenação de Núcleo da Vigilância Epidemiológica*

10.3 *Diretor do Departamento de Saúde da Família*

10.4 *Chefe da Coordenação da Atenção Básica de Saúde*

10.5 *Chefe de Fiscalização de Vigilância Sanitária*

10.6 *Chefe do Transporte*

10.7 *Chefe dos Encaminhamentos Médicos*

10.8 *Chefe da Farmácia e do Almoxarifado Hospital e PSF*

10.9 *Chefe da Casa de Apoio na Capital*

10.10 *Superintendente de Controle Avaliação das Unidades do PSF*

10.11 *Chefe de Suprimento de Unidade de Saúde e PSF*

10.12 *Chefe de Recepção de Unidade de Saúde PSF*

10.13 *Superintendente da Diretoria Administrativa de Programas de Assistência Social da Saúde*

10.14 *Diretor do Departamento Administrativo Hospitalar e Saúde*



10.15. *Chefe do serviço de Controle de Saúde Bucal e Convênios*

10.16 *Chefe do Departamento de Controle da Saúde Escolar*

10.17 *Chefe do Controle de Doenças Sexualmente Transmissíveis e
Relatórios*

10.44 *Subsecretário da Saúde*

10.45 *Diretor da Ouvidoria Municipal de Saúde*

11. SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

11.2 *Superintendência Municipal de Gestão, Planejamento Prestação
de Contas M de Assistência Social (SMGPPC)*

11.3 *Diretor de Habitação e Regularização Fundiária*

11.4 *Diretor de Comunicação Social*

11.5 *Superintendente Executivo de Cadastro e Controle da Bolsa*

Família

11.6 *Diretor do SCFV*

11.7 *Diretor de Controle e Atendimento de Assistência Social*

11.8 *Diretor do Departamento da Criança, Adolescente e Idoso*

11.9 *Chefe do Abrigo do Idoso*

11.10 *Chefe de Cadastros Sociais*

11.11 *Chefe da Casa de Recuperação*

11.12 *Chefe de Segurança do Abrigo do Idoso*

11.18 *Agente Conselho Tutelar*

11.19 *Chefe de Recepção*

11.20 *Diretor de Departamento do Serviço Social*

12. SECRETARIA DE TRANSPORTES

12.2 *Diretor do Departamento Municipal de Estradas e Rodagem*

12.3 *Chefe da Oficina*

12.4 *Chefe de Segurança da Garagem*

12.5 *Chefe do Almoxarifado da Oficina*

12.6 *Chefe de Lubrificação e Limpeza*



12.9 *Chefe de Campo de equipe de Terraplanagem*

12.10 *Diretor de Pavimentação*

12.11 *Diretor de Terraplanagem*

12.24 *Chefe de Recepção*

13. *SECRETARIA DE OBRAS, ESTRUTURA E ILUMINAÇÃO*

PÚBLICA (redação dada pela Lei nº 1.058/22)

13.2 *Superintendente Executivo de Engenharia Controle e*

Acompanhamento e fiscalização de Obras Públicas e Prestação de

Contas

13.3 *Diretor de Serviços Urbanos*

13.4 *Diretor de Fiscalização de Obras*

13.5 *Chefe de Parques e Jardins*

13.6 *Chefe de Iluminação Pública*

13.7 *Chefe da Limpeza Urbana*

13.8 *Chefia do Serviço de Distribuição de Água nos Setores e*

Povoados

13.9 *Chefe da Lavanderia Pública*

13.10 *Chefe do Cemitério Municipal*

14. *SECRETARIA DE LIMPEZA PÚBLICA, MEIO AMBIENTE,*

RECURSOS HÍDRICOS E REFLORESTAMENTO (redação dada pela

Lei nº 1.058/22)

14.2 *Chefe de Ações Técnicas e Fiscalizações Ambientais*

14.5 *Chefe do Controle Técnico de Coleta de Resíduos Sólidos e Aterro*

Controlado

14.7 *Supervisor de Limpeza Urbana (incluído pela Lei nº 1.058/22)*

15. *FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE SANTA*

TEREZINHA DE GOIÁS (FUMPREST)

15.1 *Presidente*

15.2 *Chefe de Tesouraria*



15.3 *Chefe Administrativo*

15.4 *Chefe de Patrimônio*

15.5 *Chefe de recepção e Digitalização*

16. *SECRETARIA EXECUTIVA DE TURISMO (SET)*

16.2 *Diretor de Convênio*

16.2 *Diretor de Comunicação*

17. *SECRETARIA DE AGRICULTURA E PECUÁRIA*

17.2 *Chefe do Setor Técnico*

17.7 *Diretor Executivo de Agricultura*

17.10 *Chefe de Cadastros e Programas Rurais*

Art. 2º: No âmbito da Secretaria de Educação, da Secretaria da Saúde, Secretaria de Transporte e Secretaria de Obras e Serviços Urbanos ficam instituídas as seguintes funções gratificadas a servidores efetivos que exercerem ou responderem, através de Decreto/portaria, pelas funções ou por cargos comissionados vagos, nos moldes abaixo:

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

Secretário da Educação

Superintendente

Diretor Escolar

Coordenador Pedagógico

Chefe da Secretaria Escolar

Chefe da Biblioteca Municipal

Diretor da Merenda Escolar

SECRETARIA DE SAÚDE

Superintendente de Encaminhamentos Médicos

Coordenadora da Sala de Vacina

Diretora de Faturamento Hospitalar

Superintendente Farmácia Hospitalar

SECRETARIA DE TRANSPORTE

Chefe de Campo



Chefe de Campo de Equipe de Terraplanagem

SECRETARIA DE OBRAS E SERVIÇOS

Diretor de Fiscalização de Obras (...)

Art. 4º: A definição de competência de cada órgão e cargos, bem como as atribuições e requisitos de cada um de seus ocupantes serão definidos em Decreto. (...)

E o parâmetro eleito para o controle de constitucionalidade está vazado nos artigos 92, *caput* e incisos II e VI, e 94, § 1º, da Constituição do Estado de Goiás, segundo os quais:

Artigo 92. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e motivação e, também, ao seguinte: (...)

II - 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; (...)

VI - 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 funções de direção, chefia e assessoramento;

Artigo 94. (...)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Sem equívoco, os mencionados dispositivos são reprodução obrigatória das regras insertas no art. 37, incisos II e V, e 39, § 1º, da Constituição Federal, que assim dispõem:

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: (...)

II - 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; (...)

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;

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Nesse compasso, a criação de cargos de direção, chefia e assessoramento deve narrar, necessariamente, o roteiro de práticas que serão realizadas pelos seus ocupantes, sendo dever da Administração Pública estampar – de forma clara e objetiva – como funcionarão tais ocupações, a fim mesmo de se evitar a burla do concurso público, criando-se cargos com tais rubricas, mas que, ao fim e ao cabo, serviriam apenas para o preenchimento de atividades de rotina da máquina pública, para a qual é exigido a via compulsória do certame. Ademais, a descrição da natureza, grau de responsabilidade e complexidade desses cargos justifica, inclusive, a fixação do padrão de vencimento.

Sem equívoco, as funções de confiança e os cargos em comissão limitam-se exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, a propósito do art. 37, inciso V, da Constituição Federal:

Art. 37. (...)

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;



Atento ao reclamo constitucional, o Supremo Tribunal Federal definiu tese a respeito, conforme decisão lançada em regime de repercussão geral no RE n. 1.041.210 (Tema 1010), senão vejamos:

*EMENTA 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 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.** (RE 1041210 RG, Relator: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019) (grifei)*

Em verdade, compete ao Tribunal de Justiça, na sistemática do controle de constitucionalidade, apurar a validade das leis que criam cargos em comissão e funções de confiança, avaliando, detidamente, quais as atribuições destinadas a tais ocupações, a fim de se constatar – ou não – o possível desvio do ato normativo questionado. Tal entendimento foi abalizado pelo Supremo Tribunal Federal, igualmente em sede de repercussão geral, ao tempo do julgamento do RE n. 719.870 (Tema 670), assim ementado:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PROPOSTA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICO, DE PROVIMENTO EM COMISSÃO, POR LEI MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE QUE OS CARGOS NÃO SE DESTINAM ÀS FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. IMPERIOSIDADE DE ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS, DESCRITAS NA LEI. DESNECESSIDADE DE QUE O TRIBUNAL SE MANIFESTE



*SOBRE CADA CARGO, INDIVIDUALMENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. A Constituição Federal estabelece, na parte final do inciso V do art. 37, que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. 2. Eventualmente, as leis que criam cargos em comissão conferem-lhes denominações que remetem às referidas funções, mas a descrição das atribuições revela tratar-se de atividades técnicas ou burocráticas. 3. Para concluir se ocorre, ou não, esta inconstitucional burla ao concurso público, os Tribunais devem analisar a descrição das atribuições dos cargos, constante na norma. 4. Por outro lado, o Tribunal não está obrigado, na fundamentação do julgamento, a se pronunciar sobre cada cargo, individualmente. 5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento, em maior extensão, para que os autos retornem ao Tribunal de origem, para re julgamento dos Embargos de Declaração, à luz das diretrizes fixadas neste precedente. **Tema 670, fixada a seguinte tese de repercussão geral: "I - No julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta para questionar a validade de leis que criam cargos em comissão, ao fundamento de que não se destinam a funções de direção, chefia e assessoramento, o Tribunal deve analisar as atribuições previstas para os cargos; II - Na fundamentação do julgamento, o Tribunal não está obrigado se pronunciar sobre a constitucionalidade de cada cargo criado, individualmente".** (RE 719870, Relator: MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-259 DIVULG 27-10-2020 PUBLIC 28-10-2020) (grifei)*

Fixadas tais premissas, entendo que a Lei Municipal n. 988/2020 padece de evidente inconstitucionalidade, porquanto cria 117 (cento e dezessete) cargos comissionados (art. 1º) e 14 (quatorze) funções de confiança sem, contudo, especificar o critério de seleção, os requisitos para a investidura, bem menos quais seriam as respectivas atribuições e tarefas de cada ocupação, relegando a futuro decreto tal esclarecimento (art. 4º), quando, em verdade, deveria constar da própria lei.

A legislação impugnada não informa, com precisão, se os cargos comissionados e as funções de confiança são destinados ao desempenho de atividades de direção, chefia e assessoramento – e não burocráticas, técnicas ou operacionais; ao criar 131 (cento e trinta e uma) ocupações ao todo, a norma institui visível desproporcionalidade ante o número expressivo de cargos e funções inaugurados, muitos dos quais buscam, na realidade, o preenchimento de atividades rotineiras da Administração Pública, a exemplo do cargo de *Chefe de recepção e Digitalização* ou de *Diretor da Merenda Escolar*; por isso, é certo dizer que **os dispositivos da legislação municipal em questão ofendem o regramento constitucional estadual pois criam cargos em comissão e funções de confiança sem que as respectivas atribuições estejam objetivamente estampadas na lei, tornando injustificável a exceção ao concurso público para a investidura no cargo público.**

Nesse mesmo compasso, se manifesta este Órgão Especial em casos análogos:

EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO. CONTROLADOR-GERAL. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES CONDIZENTES À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. AFRONTA



AO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL. 1. **A Constituição Federal obsta a criação de cargo em comissão sem que as atribuições a serem desenvolvidas sejam condizentes à direção, chefia ou assessoramento, bem assim a relação de confiança entre o servidor nomeado e o superior hierárquico, de sorte a se evitar a regra de concurso público, bem assim à possibilidade de se privilegiar aquele que está próximo ao chefe do poder, ferindo também o constitucional princípio da igualdade.** 2. Em conformidade à jurisprudência da Suprema Corte, evidencia-se a inconstitucionalidade das normas impugnadas: anexo I, tabela II, do anexo II, tabela I, e do anexo III (especificamente quanto ao cargo de ?Controlador-Geral?), todos da Lei Complementar nº 006/18, do Município de Santa Helena de Goiás (com a redação dada pela Lei Complementar Municipal nº 009/19), bem como o artigo 8º, § 1º, da Lei Municipal nº 2.731/14, que criou o cargo de Controlador-Geral por meio de livre nomeação e exoneração, embora exerça funções exclusivamente técnicas e burocráticas, em afronta aos artigos 92, incisos II e VI, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJGO, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade 5532148-27.2022.8.09.0000, Rel. Des. DESEMBARGADOR MARCUS DA COSTA FERREIRA, Órgão Especial, julgado em 22/03/2023, DJe de 22/03/2023) (negritei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES CONDIZENTES À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. AFRONTA AO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL. 1 - Com a revogação do art. 31, §1º da Lei Municipal n. 1.136/2013 pela Lei Municipal n. 1.191/2014, resta prejudicada a análise de inconstitucionalidade deste artigo. 2 - **Nosso ordenamento constitucional obsta a criação de função de confiança sem que se especifique, por via normativa adequada, as atribuições a serem desenvolvidas condizentes à direção, chefia ou assessoramento, bem assim a relação de confiança entre o servidor nomeado e o superior hierárquico, de sorte a se evitar burla à regra de concurso público, bem assim à possibilidade de se privilegiar aquele que está próximo ao chefe do poder, ferindo também o constitucional princípio da igualdade.** 2 - Em conformidade à jurisprudência da Suprema Corte e deste Tribunal Estadual, evidencia-se a inconstitucionalidade do normativo impugnado: Anexos I e II, da Lei Municipal nº 1.136/2013, de 7 de fevereiro de 2013, do Município de Campos Belos, que criou elevado número de funções de confiança, sem especificar as atribuições indicativas da especialidade inerente a cada função - direção, chefia e assessoramento -, afrontando, assim, os preceitos dos artigos 92, II e VI, e 94, § 1º, da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. (TJGO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 113030-31.2016.8.09.0000, Rel. DES. AMARAL WILSON DE OLIVEIRA, CORTE ESPECIAL, julgado em 14/06/2017, DJe 2301 de 05/07/2017) (destaquei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES CONDIZENTES À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. AMPLIAÇÃO DO PRAZO DE 03 PARA 04 ANOS. AFRONTA AO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL. 1 - **Nosso ordenamento constitucional obsta a criação de função de Cargo em comissão sem que se especifique, por via normativa adequada, as atribuições a serem desenvolvidas condizentes à direção, chefia ou assessoramento, bem assim a relação de confiança entre o servidor nomeado e o superior hierárquico, de sorte a se evitar burla à regra de concurso público, bem assim à possibilidade de se privilegiar aquele que está próximo ao chefe do poder, ferindo também o constitucional**



princípio da igualdade. 2 - Em conformidade à jurisprudência da Suprema Corte e deste Tribunal Estadual, evidencia-se a inconstitucionalidade das normas impugnadas: artigos 1º, 2º, parágrafo único, 3º, 4º, § 3º, 5º, § 2º e 6º, todos da Lei Municipal nº 2.519, de 19 de julho de 2005, com as alterações trazidas pela Lei Municipal nº 2.710, de 19 de dezembro de 2007, de Aparecida de Goiânia, que criou elevado número de cargos em comissão, sem especificar as atribuições indicativas da especialidade inerente a cada função - direção, chefia e assessoramento -, bem como ampliou o prazo para contratação temporária, afrontando, assim, os preceitos dos artigos 92, II, VI e X, e 94, § 1º, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJGO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 96927-46.2016.8.09.0000, Rel. DES. NELMA BRANCO FERREIRA PERILO, CORTE ESPECIAL, julgado em 26/04/2017, DJe 2261 de 05/05/2017) (grifei)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal versante sobre forma de provimento de cargos comissionados no âmbito da administração pública local. Afronta à separação dos poderes. Inconstitucionalidade material declarada. 1. **A criação de cargos em comissão deve ser precedida de observância dos atributos especiais de chefia, direção e assessoramento, indicativos da especialidade inerente a tal provimento, a ponto de se dispensar o concurso público.** 2. Ante a falta dos atributos especiais, é inconstitucional a lei municipal 1.681/13 do município de Silvânia, ao criar cargos comissionados sem a observância dos atributos especiais de chefia, direção e assessoramento, indicativos da especialidade inerente ao cargo, afrontando pois, os artigos 2º, § 2º, 62, 92, incisos. I, II e VI, todos da Constituição do Estado de Goiás. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. (TJGO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 113023-39.2016.8.09.0000, Rel. DES. NICOMEDES DOMINGOS BORGES, CORTE ESPECIAL, julgado em 08/02/2017, DJe 2224 de 08/03/2017) (negritei)

A propósito do assunto, o professor Marçal Justen Filho é categórico ao dizer que:

(...) a Constituição não atribui à lei infraconstitucional autonomia para instituir cargos em comissão quando bem o entender. Como regra, os cargos em comissão são destinados 'apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento'. Logo, **é inconstitucional criar cargo em comissão para outro tipo de competência que não essas suprarreferidas, tal como infringe à Constituição dar ao ocupante do cargo em comissão atribuições diversas.** (in Curso de Direito Administrativo [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 5. ed. em e-book baseada na 13. ed. impressa.) (grifei)

Nesse contexto, à míngua de atribuições legais expressas para os cargos constantes dos artigos 1º, 2º e 4º da Lei Municipal n. 988/2020 de Santa Terezinha de Goiás, revelam-se inconstitucionais tais dispositivos, por afronta evidente aos artigos 92, *caput* e incisos II e VI, e 94, § 1º, da Constituição do Estado de Goiás, caso em que o julgamento de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade é medida que se impõe.

Importa consignar, por derradeiro, ser possível a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade atual, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 27 da Lei



Com efeito, tanto a doutrina constitucional quanto a jurisprudência pátria têm reconhecido a necessidade, em situações específicas, de dosar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, ante a dimensão de outros valores que devem ser considerados, os quais seriam severamente afetados se mantido o efeito *ex tunc* da pronúncia de nulidade. A respeito do citado artigo 27 da Lei Federal n. 9.868/99, eis o elucidativo escólio do Ministro Luís Roberto Barroso:

O dispositivo permite, portanto, que o Tribunal: a) restrinja os efeitos da decisão, excluindo de seu alcance, por exemplo, categoria de pessoas que sofreriam ônus ponderado como excessivo ou insuportável, ou ainda impedindo a retroação sobre determinado tipo de situação; b) não atribua efeito retroativo a sua decisão, fazendo-a incidir apenas a partir de seu trânsito em julgado; e c) até mesmo fixe algum momento específico como marco inicial para a produção dos efeitos da decisão, no passado ou mesmo no futuro, dando à norma uma sobrevida. (...). O art. 27 da Lei n. 9.868/99 produz, como se percebe claramente, a formalização de um mecanismo de ponderação de valores. (...). O que o Supremo Tribunal Federal poderá fazer ao dosar os efeitos retroativos da decisão é uma ponderação entre a norma violada e as normas constitucionais que protegem os efeitos produzidos pela lei inconstitucional. Como, por exemplo: boa-fé, moralidade, coisa julgada, irredutibilidade dos vencimentos, razoabilidade. Por se tratar de uma hipótese de aplicação direta da Constituição, a modulação poderá ser determinada de ofício por parte do Tribunal, sem prejuízo da possibilidade de que seja requerida pela parte interessada. (in O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 238/240)

À luz dessas balizas, seja sob o prisma da segurança jurídica, seja sob o prisma do excepcional interesse social, máxime em se considerando a natureza alimentar das vantagens pecuniárias inerentes aos cargos criados pela lei impugnada e a presunção de boa-fé dos servidores que as perceberam, entendo haver respaldo à modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade de forma prospectiva (*ex nunc*), de modo a resguardar as vantagens pecuniárias percebidas pelos servidores que exercem as funções nos cargos criados pela lei em questão, até a data do trânsito em julgado deste aresto.

Sobre o tema, o precedente desta Corte:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 652/2015, DO MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL, QUE INSTITUIU O QUADRO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DO PODER EXECUTIVO LOCAL. ATIVIDADES NÃO RESTRITAS A DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. TEMA 1.010/STF. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DECLARADA. **MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 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.**



*Segundo a tese vinculante firmada no Tema 1.010, pelo STF: "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". 3. No caso, impugna-se a Lei n. 652/2015, do Município de Santa Isabel, que instituiu o quadro de cargos de provimento em comissão do Poder Executivo local. Embora o referido diploma legal tenha discriminado a remuneração e atribuições dos cargos criados, observa-se que a quase totalidade destes possui atribuições meramente executivas ou operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, não se justificando, pois, o provimento em comissão. Ademais, não há demonstração da eventual proporcionalidade entre o número de cargos comissionados criados (total de 141 vagas) e o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no respectivo ente federado, tampouco comprovaram os demandados que o quantitativo dos novos cargos seria proporcional à necessidade que visavam suprir (art. 373, II, CPC). 4. **Presentes os requisitos previstos no art. 27 da Lei Federal n. 9.868/99, é possível a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 652/2015, de forma prospectiva (ex nunc), de modo a resguardar as vantagens pecuniárias percebidas pelos servidores que exercem as funções nos cargos criados pela lei em questão, até a data do trânsito em julgado deste acórdão.** Pedido inicial julgado procedente. (TJGO, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade 5004196-67.2021.8.09.0000, Rel. Des. DESEMBARGADOR ZACARIAS NEVES COELHO, Órgão Especial, julgado em 10/09/2021, DJe de 10/09/2021) (destaquei)*

Ante o exposto, **julgo procedente o pedido inicial**, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 4º da Lei Municipal n. 988/2020 de Santa Terezinha de Goiás; no mesmo ato, a teor do 27 da Lei Federal n. 9.868/99, **modulo os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de forma prospectiva (ex nunc)**, ficando, assim, resguardadas as vantagens pecuniárias, percebidas pelos servidores que exercem as funções nos cargos criados pela lei em questão, até a data do trânsito em julgado deste acórdão.

Comunique-se o teor desta decisão ao Município de Santa Terezinha de Goiás e a sua respectiva Câmara Municipal, nos termos do § 4º do artigo 60 da Constituição Estadual.

É como voto.

Determino, desde já, o arquivamento dos autos, após baixa desta relatoria no Sistema do Processo Judicial Digital.



Goiânia, datado e assinado digitalmente.

Desembargador **SEBASTIÃO LUIZ FLEURY**

Relator

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de ação direta de inconstitucionalidade, acordam os componentes do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, em julgar procedente a ação, nos termos do voto do Relator.

Presidiu a sessão o Desembargador Amaral Wilson de Oliveira.

Fez-se presente, como representante da Procuradoria-Geral de Justiça, a Dr^a Fabiana Lemes Zamalloa do Prado.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

Desembargador **SEBASTIÃO LUIZ FLEURY**

Relator

