



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2026.0000053948

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2169866-98.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM A PRELIMINAR E 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 FRANCISCO LOUREIRO (Presidente), AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA, RICARDO FEITOSA, PAULO AYROSA, LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, SILVIA ROCHA, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE E NUEVO CAMPOS.

São Paulo, 4 de fevereiro de 2026.

RENATO RANGEL DESINANO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

Voto nº 40.992

Direta de Inconstitucionalidade nº 2169866-98.2025.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Caraguatatuba e Presidente da Câmara Municipal de Caraguatatuba

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Caraguatatuba – Expressão “Assessor Jurídico” constante do Anexo I da Lei Complementar n. 1.879, de 18 de outubro de 2010, em sua redação originária e na dada pela Lei n. 2.590, de 15 de dezembro de 2021 – Inexistência de descrição em lei das atribuições do cargo comissionado – Afronta à separação dos poderes e ao princípio da reserva legal – Subentende-se que as atividades relativas ao referido cargo são inerentes à advocacia pública, devendo ser exercidas exclusivamente por profissionais cujo ingresso depende de prévia aprovação em concurso público – Tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 1.010 de Repercussão Geral – Violação aos arts. 24, § 2º, 1, 111 e 115, II e V, e 144 da Constituição Estadual – AÇÃO PROCEDENTE, com modulação e ressalva.

Trata-se de “*ação direta de inconstitucionalidade*” ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO visando à declaração de inconstitucionalidade da expressão “Assessor Jurídico” constante do Anexo I da Lei Complementar n. 1.879, de 18 de outubro de 2010, em sua redação originária e na dada pela Lei n. 2.590, de 15 de dezembro de 2021, do Município de Caraguatatuba.

A petição inicial aduz, em síntese, a inexistência de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atribuições previstas em lei para o cargo em comissão de “Assessor Jurídico”, fato confirmado pela Câmara Municipal e pelo Prefeito do Município de Caraguatatuba, estando configurada violação ao princípio da legalidade. Alega que é incompatível o provimento comissionado com a advocacia pública, o que revela a inconstitucionalidade por ofensa aos arts. 111 e 115, II e V, da Constituição Estadual, bem como por descompasso com o Tema 1.010 de repercussão geral. Requer a declaração de inconstitucionalidade da expressão impugnada.

Informações prestadas pelo Prefeito do Município de Caraguatatuba e pela Câmara Municipal (fls. 79/86 e 95/99).

Parecer da D. Procuradoria-Geral de Justiça opinando pela procedência do pedido (fls. 293/298).

É o relatório.

PASSO A VOTAR.

A presente ação tem por finalidade a declaração de inconstitucionalidade da expressão “Assessor Jurídico” constante do Anexo I da Lei Complementar n. 1.879, de 18 de outubro de 2010, em sua redação originária e na dada pela Lei n. 2.590, de 15 de dezembro de 2021, do Município de Caraguatatuba.

Afasta-se a preliminar de carência de ação suscitada pelo Prefeito do Município de Caraguatatuba, uma vez que, conforme informado no documento de fl. 87, ainda não houve aprovação do “*Projeto de Lei de reestruturação administrativa da FUNDACC, o qual prevê a*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

extinção do cargo em questão", de modo que não há que se falar em perda superveniente do interesse processual.

No mérito, a pretensão merece acolhida.

A Constituição Estadual, em seu artigo 111, estabelece que:

"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."

O artigo 115 da mesma Constituição, consagrando os princípios supratranscritos, dispõe o seguinte:

"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." (Grifo nosso)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Tais disposições são aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, segundo o qual: “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*”.

De acordo com as referidas disposições, resta claro que a realização de concurso público, para investidura em cargo ou emprego público, **é obrigatória**, respeitados os princípios insculpidos no artigo 111 da Constituição Estadual.

Excepcionalmente, admite-se a criação de cargos de livre provimento ou a designação de servidor para o exercício de função de confiança, desde que destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Tratando do assunto, o E. Supremo Tribunal Federal firmou, no âmbito do Tema 1.010 de Repercussão Geral, 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(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

Conforme assentado no bojo do julgado:

“...para que se configure como cargo de direção ou chefia, a lei deve-lhe conferir “atribuições de efetivo estabelecimento de diretrizes, planejamento de ações com amplo espectro de discricionariedade e tomada de decisões políticas. Já o assessoramento requer conhecimentos técnicos, no auxílio especializado à tomada de decisões dos chamados programas normativos finalísticos, em que se abrem grandes campos de avaliação e de opções discricionárias dos agentes públicos”.

Fora dessas situações, o que em geral se afigura é cargo com atribuições rotineiras da Administração Pública, operacionais, burocráticas ou técnicas, que prescindem da relação de confiança entre nomeante e nomeado e, por essas mesmas razões, devem ser providos de modo efetivo, e não precário, e precedidos de regular concurso público de provas ou de provas e títulos (...).” (Grifo nosso)

Na hipótese, inexistente descrição em lei das atribuições do cargo comissionado denominado “Assessor Jurídico”, o que afronta a separação dos poderes e o princípio da reserva legal.

Não bastasse isso, subentende-se que as atividades desempenhadas por ocupantes do referido cargo são substancialmente técnicas e profissionais, típicas da advocacia pública, e, portanto, devem ser exercidas exclusivamente por profissionais cujo ingresso depende de prévia aprovação em concurso público.

Nesse sentido, confira-se o entendimento deste C. Órgão Especial:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 03/2024, do Município de José Bonifácio – Reorganização do quadro de cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo – Criação de 59 cargos comissionados ("Chefes de Serviço I a V", "Assessores Técnicos I e IV") – Atribuições de natureza técnica, operacional e burocrática, destituídas do vínculo de fidúcia necessário ao provimento em comissão – Ofensa aos arts. 111, 115, II e V, e 144 da Constituição Estadual – Violação à regra do concurso público e aos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência – Cargo de "Assessor Técnico IV" com funções próprias da Advocacia Pública Municipal – Inconstitucionalidade reconhecida – Improriedade do art. 3º, parágrafo único, ao permitir o detalhamento das competências dos cargos por decreto – Violação à reserva de lei e ao Tema 1010 do STF – Estruturação dos cargos de "Chefe de Serviço" em classes escalonadas, incompatível com a natureza isolada dos cargos em comissão – Inconstitucionalidade por omissão configurada diante da ausência de norma fixando percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidores efetivos, conforme art. 115, V, da CE – Ação julgada procedente, com modulação e determinação." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2264913-02.2025.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/11/2025; Data de Registro: 28/11/2025, g.n.)

"DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. Caso em Exame Ação ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra dispositivos da Lei n. 3.706/2015, alterada pela Lei n. 4.081/2018, do Município de São Miguel Arcanjo, que reestruturam o quadro de servidores municipais. Alegação de inconstitucionalidade por subordinação da Procuradoria Jurídica Municipal à Secretaria de Assuntos Jurídicos. 2. A questão em discussão consiste em verificar



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a constitucionalidade dos dispositivos legais que subordinam a Procuradoria Jurídica Municipal à Secretaria de Assuntos Jurídicos e atribuem funções típicas da advocacia pública. III. Razões de Decidir 3. A autonomia municipal para organização administrativa deve respeitar os limites constitucionais, que reservam funções de advocacia pública a procuradores concursados. 4. **A subordinação da Procuradoria Jurídica à Secretaria de Assuntos Jurídicos e a atribuição de funções típicas da advocacia pública a cargos em comissão violam os artigos 98 e 99 da Constituição Estadual e o Tema 1.010 de repercussão geral do STF.** IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente. Declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. Modulação dos efeitos da decisão por 120 dias para reorganização administrativa. Tese de julgamento: 1. A autonomia municipal não é absoluta e deve respeitar os limites constitucionais. 2. **Funções de advocacia pública são exclusivas de procuradores concursados.** Legislação Citada: CF/1988, arts. 1º, 18, 29, 30; Constituição do Estado de São Paulo, arts. 98, 99, 115, II e V, 144. Jurisprudência Citada: STF, RE 1041210 RG, Rel. Dias Toffoli, Plenário, j. 27/09/2018 (Tema 1010); STF, RE 1.398.041 ED/SP; Rel. Min. Cristiano Zanin; DJE 04.09.2023. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2138057-61.2023.8.26.0000, Rel. Tasso Duarte de Melo, Órgão Especial, j. 07/02/2024. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2066088-20.2022.8.26.0000, Rel. Campos Mello, Órgão Especial, j. 05/10/2022. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2252616-36.2020.8.26.0000; Rel. Antonio Celso Aguilar Cortez, Órgão Especial, j. 01/09/2021. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2146597-40.2019.8.26.0000, Rel. James Siano, Órgão Especial, j. 13/11/2019." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2255078-24.2024.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/02/2025; Data de Registro: 06/02/2025, g.n.)

Logo, diante da violação aos arts. 24, § 2º, 1, 111 e 115,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

II e V, e 144 da Constituição Estadual, de rigor a declaração de inconstitucionalidade da expressão questionada.

Quanto à modulação de efeitos, o art. 27 da Lei n. 9.868/99 permite a restrição dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos seguintes termos:

"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 presente caso, a excepcionalidade justifica-se pela necessidade de reorganização administrativa do Município de Caraguatatuba, bem como pelo risco de comprometimento da continuidade dos serviços públicos.

Logo, é de rigor a modulação de efeitos do presente julgado por 120 dias, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé, conforme pacificamente assentado por este C. Órgão Especial.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão "Assessor Jurídico" constante do Anexo I da Lei Complementar n. 1.879, de 18 de outubro de 2010, em sua redação originária e na dada pela Lei n. 2.590, de 15 de dezembro de 2011, do Município de Caraguatatuba, com modulação dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

efeitos e ressalva da irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé, nos termos da fundamentação.

Renato Rangel Desinano
Relator