



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº



\*00992914\*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 127.030-  
0/3-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o  
PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA, sendo requerido o  
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de  
Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime,  
julgar procedente a ação, de conformidade com o  
relatório e voto do Relator, que ficam fazendo parte  
integrante do presente julgado.

Participaram do julgamento os Desembargadores  
CANGUÇU DE ALMEIDA (Presidente, sem voto), ALVARO  
LAZZARINI, JOSÉ CARDINALE, DENSER DE SÁ, LUIZ TÂMBARA,  
VALLIM BELLOCCHI, JARBAS MAZZONI, RUY CAMILO, PASSOS DE  
FREITAS, ROBERTO STUCCHI, WALTER GUILHERME, LAERTE  
NORDI, SOUSA LIMA, DEBATIN CARDOSO, REIS KUNTZ, BARRETO  
FONSECA, ALOÍSIO DE TOLEDO CÉSAR, CARLOS STROPPA,  
CORRÊA VIANNA, RALPHO OLIVEIRA e LAERTE SAMPAIO.

São Paulo, 07 de abril de 2006.

CANGUÇU DE ALMEIDA  
Presidente

MUNHOZ SOARES  
Relator



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

17.505

**ADIN n. 127.030-0/3 – SÃO PAULO -**

**Reqte.: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA.**

**Reqdo.: PRESIDENTE DA CÂMARA DA CÂMARA  
MUNICIPAL DE CAMPINAS.**

*ADIN. Inconstitucionalidade parcial da Lei Compl. n° 12.012, 29/6/04 (Anexos XXV e XXVI), do Município de Campinas – Transformação de cargos em hospital do município local, fixando-se fases para o enquadramento dos servidores ativos concursados (provas ou de provas e títulos) – Inadmissibilidade – Violação da Carta Paulista (arts. 111, 115, I e II e 144) - Doutrina e jurisprudência que, apreciando casos similares, por igual, reconheceram inconstitucionalidade insita ao teor de atos normativos do legislador municipal. Procedência.*

I. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade parcial, proposta pelo Sr. Procurador Geral de Justiça, baseado na Const. Paulista (arts. 111, 115, I e II, 111 e 144), ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Campinas ante a Lei Compl. n. 12.012, de 29/6/04 (Anexos XXV e XXVI), dita inconstitucional, porque *“tratou, dentre outras coisas, da ‘transformação’ de cargos na administração direta, no Hospital Municipal Dr. Mário Gatti e na FUMES (art. 1º), e também da fixação de duas fases (I e II) visando ao enquadramento dos servidores ativos, cujo ingresso se deu por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, cargos nela previstos (art. 114 e segs.)” (f. 08, item 4).*

Com doutrinas e jurisprudências, ditas aplicáveis à pretensão (fs. 02/12), não se pediu medida liminar (f. 14), sobrevivendo informações (fs. 28/34), abstenção da Procuradoria Geral do Estado (fs. 90/91) e V. parecer ministerial pela procedência do pedido (fs. 44/46).

É o relatório.

II. A inicial, questionando a incompatibilidade de *transformação* de cargos de alguns servidores da ativa, além da *fixação* de duas fases para o respectivo enquadramento no



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

município de Campinas, que “*são incompatíveis com a Carta Paulista, máxime com os seus arts. 111, 115, incisos I e II, e 144*” (f. 6 – item 2).

De início, nota-se que a matéria regulada nessa lei se originou do Poder Executivo, inexistindo, portanto, espaço para qualquer discussão sobre a iniciativa do proc. legislativo ante a revelada competência que, inescusavelmente, cuida do *planejamento, organização e direção de serviços e obras* da Municipalidade. O litígio, como apontado pela douta **Procuradoria Geral de Justiça** (f. 98) versa, tão somente, sobre a **Tabela constante do Anexo XXV**, conversiva de alguns cargos na especialidade de “*ajudante de serviços gerais, donde se conclui que ... violou o postulado constitucional do concurso público*” (f. 09 – item 8) e, ainda, sobre a **Tabela constante do Anexo XXVI**, relativa a cargos de nível superior, em que “*houve a conversão do cargo de Agente de Vigilância de Saúde nos cargos de médico, engenheiro de segurança do trabalho ..., possibilitando assim, o enquadramento de servidores em outros cargos, diversos daqueles para os quais foram admitidos*” (f. 09 – item 9).

III. É curial que, ante os poderes de que se encontra investido o Prefeito, no exercício de seus misteres, tem ele a liberdade de estruturar o serviço público; é indiscutível, contudo, que, ante a iniciativa de determinada lei, necessária se faz a observância da real infringência ou não da exigência constitucional ao prévio concurso para o ingresso no serviço público à exceção da permitida nomeação para cargos em comissão.

A inconstitucionalidade em apreço restou caracterizada, pois as disposições aplicáveis ante os cânones da Carta Paulista (arts. 111 e 115, incs. I e II e 144), inegavelmente, foram afrontados à vista da natureza jurídica de tais transformações dos cargos; aliás, face à necessidade da manutenção do princípio de respeito à igualdade entre os poderes públicos, resulta certo que, entre eles, é insustentável o chamado tratamento diferenciado ante os seus atos normativos; ademais, qualquer espécie de trato díspar para com os munícipes, destinatários das normas jurídicas, à evidência, não teria qualquer recepção ante a norma constitucional dita violada, importando, identicamente, a caracterização de uma espécie de imposição de limites à chamada *discricionariedade administrativa*. Daí a inviabilidade da subsistência parcial da norma municipal esclarecida no pedido.

IV. **CELSON ANTONIO BANDEIRA DE MELLO**, em lúcida doutrina, expôs: “*Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal. quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente” (in DISCRICIONARIEDADE E CONTROLE JURISDICIONAL, Malheiros, 2ª ed., SP., 1993, p. 48). (gn.).*

Analisado o pedido, reconhece-se a inconstitucionalidade ínsita à norma em apreço (LC nº 12.012/04, em parte, quanto aos Anexos XXV e XXVI); é que o ponto nuclear da legislação, dita inconstitucional, se resume em transformar alguns cargos e fixar fases para o seu enquadramento, constituindo-se em verdadeira irrecusabilidade de conceituar-se tal comportamento com restrição à liberdade do administrador em ordem à promoção do prévio concurso público.

V. Conceituando o tema, consignou o repte: *“Na definição de ADILSON ABREU DALLARI, concurso público é ‘um procedimento administrativo aberto a todo e qualquer interessado que preencha os requisitos estabelecidos em lei, destinado à seleção de pessoal, mediante a aferição do conhecimento, da aptidão e da experiência dos candidatos, por critérios objetivos, previamente estabelecidos no edital de abertura, de maneira a possibilitar uma classificação de todos os aprovados’ (Cf. ‘Regime Constitucional dos Servidores Públicos’, RT, 2ª ed., p. 36, ‘apud’ CELSO RIBEIRO BASTOS, ‘Comentários à Constituição do Brasil’, 3º Volume, Tomo III, Saraiva, 1992, p. 67). Pro meio do concurso, ‘resguarda-se a aplicação do princípio da igualdade de todos (CF., art. 37, I) e, ao mesmo tempo, o interesse da Administração em admitir somente os melhores’ (Cf. CELSO RIBEIRO BASTOS, ob. Cit., p. 66), afastando-se ‘os ineptos e apaniguados, que costumam abarrotar as repartições públicas, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder, leiloando empregos públicos’ (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, ‘Direito Administrativo Brasileiro’, RT, 16ª ed., p. 370) (f. 10 – itens 11/12).*

Irrefragavelmente, tais asserções doutrinárias revelam que a transformação e a fixação das fases para o enquadramento de alguns cargos da administração direta do município de Campinas, especificamente, no Hospital Municipal Dr. Mário Gatti e na FUMEC,



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não têm caráter constitucional, pelo simples fato da indispensabilidade do prévio concurso público.

VI. Identicamente, nesta C. Corte restou decidido que essa questão é verticalmente incompatível com a Const. Paulista (arts. 111, 115, I e II e, 144); aliás, a inicial expôs que a Carta Magna consagrou o Município como entidade federativa, integrando-o na organização político-administrativa, dando-lhe garantia de plena autonomia. “4. *Essa autonomia consagrada aos Municípios não tem caráter absoluto e soberano, muito pelo contrário, encontra limites nos princípios emanados dos poderes públicos e dos pactos fundamentais, que instituíram a soberania de um povo (Cf. De Plácido e Silva, ‘Vocabulário Jurídico’, Forense, Rio de Janeiro, Volume I, 1984, p. 251), sendo definida por José Afonso da Silva como ‘a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior’, que no caso é a Constituição (Cf. ‘Curso de Direito Constitucional Positivo’, Malheiros Editores, São Paulo, 8ª ed., 1992, p. 545. 5. A autonomia municipal se assenta em quatro capacidades básicas: (a) auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria, (b) autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores as respectivas Câmaras Municipais, (c) autolegislação, mediante competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar, (d) auto-administração ou administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local (Cf. José Afonso da Silva, ob. cit., p. 546). 6. Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidades de auto-organização e autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência, a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração) (ob. e loc. cit.). 7. Assim, por força da autonomia administrativa de que foram dotadas, as entidades municipais são livres para organizar os seus próprios serviços, segundo suas conveniências locais. E, na organização desses serviços públicos, a Administração cria cargos e funções, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos e vantagens e delimita os deveres e direitos de seus servidores (Cf. Hely Lopes Meirelles, in ‘Direito Municipal Brasileiro’, Malheiros Editores, São Paulo, 1996, ª edição, p. 420) ... 10. Segundo RUY CIRNE LIMA (‘Princípios de Direito Administrativo, RT, 6ª ed., p. 162), o funcionário público profissional se peculiariza por quatro características básicas,*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*a saber: (a) natureza técnica ou prática do serviço prestado; (b) retribuição de cunho profissional; (c) vinculação jurídica à Administração Direta; (d) caráter permanente dessa vinculação ... 15. Em primoroso estudo sobre o tema, o jurista MARCIO CAMMAROSANO concluiu que o princípio democrático implica no princípio da igualdade 'e este no princípio da igual acessibilidade dos cargos públicos, com o que se resguarda também o princípio da probidade administrativa' ('Provimento de Cargos Públicos no Direito Brasileiro', RT, 1ª ed., p. 45)" (ADIN n. 121.791-0/1, Des. Relator RUY CAMILO, j. 16/11/05).*

A propósito, acrescentou o douto *parquet*: *"Para finalizar, observo que não é possível a aplicação analógica do art. 27 da Lei Federal nº 9.868/99, no presente caso, na extensão pretendida pela Câmara Municipal de Campinas, quer porque não se vislumbra nenhuma razão de segurança jurídica ou de excepcional interesse social que justifique a manutenção dos servidores municipais nos cargos em que foram irregularmente enquadrados, quer porque não é possível a mitigação de efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade, sob pena de torná-la inócua"* (f. 46).

VII. Do exposto, integrado a este o V. parecer do *parquet*, julga-se procedente esta Ação Direta de Inconstitucionalidade e, em obediência aos preceitos regimentais, comunique-se à Assembleia Legislativa do Estado, à Câmara Municipal de Campinas e ao Executivo Municipal local.

**MUNHOZ SOARES**  
**Relator**