



PARECER Nº 68/2026

Ao: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Aluminio e Exmos. Srs. Vereadores.

Ref.: Projeto de Lei nº 08/2026.

Assunto: Estrutura Organizacional e Administrativa da Prefeitura Municipal de Aluminio.

EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Estrutura Organizacional e Administrativa da Prefeitura Municipal de Aluminio. Projeto de Lei. Parecer pelo não recebimento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo e subscrito pela Exma. Sra. Prefeita Ana Paula de Cassia Netto, que visa instituir uma nova estrutura organizacional na Prefeitura Municipal de Aluminio.

A proposição objetiva modernizar o aparelho administrativo e adequar as atribuições de cargos em comissão, prevendo a criação de empregos públicos como Chefe de Gabinete, Diretor Adjunto, Assessor de Gabinete, Assessor Especial e Chefe de Divisão (segmentados em Níveis Superior e Médio). Além disso, institui funções gratificadas destinadas exclusivamente a servidores efetivos.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Iniciativa Legislativa e Limites Constitucionais

Sob o prisma da competência formal, o projeto respeita estritamente a Lei Orgânica do Município de Aluminio. Compete privativamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos, bem como sobre a estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta e autárquica.



2.2. Da Natureza dos Cargos em Comissão e a Crítica Doutrinária

A regra é que os cargos públicos sejam desempenhados por servidores efetivos, aprovados em concurso público que, segundo HELY LOPES MEIRELLES,

“é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costuma abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos” (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 2006, 32ª edição, pág. 434).

Excepcionalmente os cargos de direção, chefia e assessoramento são de livre nomeação e exoneração de acordo com a vontade do Administrador.

2.3. Das Inconsistências: Diretores Adjuntos e Chefes de Nível Médio

Observam-se fragilidades técnicas na definição de certos cargos, as quais podem gerar vulnerabilidade jurídica à Administração:

- Cargos de Diretor Adjunto: O projeto prevê 15 vagas com atribuições voltadas ao auxílio, substituição e acompanhamento de metas. Todavia, as competências descritas assemelham-se sobremaneira às de assessoramento, carecendo de poder decisório autônomo. A existência concomitante de Diretores, Diretores Adjuntos e Assessores



para as mesmas áreas pode configurar sobreposição de funções, ferindo o princípio da economicidade e abrindo margem para questionamentos sobre desvio de finalidade ou equiparação salarial.

- Chefes de Divisão e Escolaridade: A proposta prevê 19 chefes com nível médio e 20 com nível superior. A manutenção de cargos de chefia exigindo apenas o ensino médio mostra-se inoportuna frente à crescente complexidade da gestão pública e aos deveres de fiscalização e responsabilidade técnica impostos aos dirigentes.

Como se depreende da leitura das normas atacadas, as atribuições de Diretor Adjunto e Chefe de Divisão (nível médio) são descritas em termos vagos, amplos, genéricos, superficiais e não permitem vislumbrar nada além de funções de natureza técnica, operacional, burocrática, que não demandam especial relação de fidúcia entre seu ocupante e o agente político que o nomeou, além daquela que ordinariamente se exige para o exercício de todo cargo público.

A caracterização das condições que justificam a nomeação direta, sem concurso público, não se perfaz com a inserção na lei de termos genéricos como “auxiliar”, “acompanhar”, “assessorar” ou “coordenar”. Se as atribuições são próprias da rotina administrativa e não demandam o “estabelecimento de diretrizes, planejamento de ações com amplo espectro de discricionariedade e tomada de decisões políticas”, incorporada ao voto do relator do RE nº 1.041.210, objeto do Tema nº 1.010 do STF, para indicar o verdadeiro significado e abrangência dos cargos de direção, chefia e assessoramento, o cargo deve ser provido mediante concurso público.

É imperativo registrar que a estrutura proposta no Projeto de Lei nº 08/2026 deve ser analisada sob o prisma da sentença proferida nos autos do Processo nº 1002790-35.2019.8.26.0337, que declarou a inconstitucionalidade de diversos cargos da Administração de Aluminio por possuírem atribuições meramente burocráticas e de secretariado. A referida decisão impôs ao Município uma obrigação de não fazer, consistente na abstenção de prover cargos que, embora com novas denominações, mantenham funções meramente técnicas ou



burocráticas. Nesse contexto, a manutenção de 19 cargos de Chefe de Divisão com exigência de apenas Ensino Médio representa um risco jurídico elevado, uma vez que a jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça de São Paulo e o entendimento exarado na citada sentença pressupõem que o exercício de funções de chefia exige complexidade técnica e autonomia decisória incompatíveis com a escolaridade básica. A insistência em cargos de comando com baixa qualificação pode ser interpretada pelo Ministério Público como um descumprimento da ordem judicial de não desvirtuar a natureza dos cargos comissionados, sujeitando a municipalidade a novas condenações e à imposição de multas diárias por cada nomeação considerada irregular.

Ademais, verifica-se uma nítida contradição entre a **Mensagem nº 08/2026** e a estrutura de cargos desenhada no corpo do projeto. Enquanto a justificativa da Exma. Prefeita alega buscar a 'modernização' e a observância do princípio da 'economicidade', a criação de **15 cargos de Diretor Adjunto e 19 cargos de Chefe de Divisão de nível médio** sinaliza o efeito oposto: o inchaço desnecessário da máquina pública. Ao instituir diretorias sem poder decisório real e chefias de baixa qualificação técnica, o projeto promove uma evidente sobreposição de funções com os cargos de Assessoramento já previstos, desvirtuando os critérios de racionalidade organizacional e eficiência prometidos na exposição de motivos do próprio Executivo.

2.4. O Risco do Assessor Especial: Advocacia Pública Paralela

O cargo de **Assessor Especial**, ao exigir pós-graduação em Direito para atuar no Departamento de Assuntos Jurídicos, configura risco de criação de carreira paralela à Procuradoria Municipal. O **TJSP**, no julgamento da ADI nº 2203497-33.2025.8.26.0000, reafirmou a unicidade institucional das Procuradorias, vedando o provimento em comissão para atividades reservadas a advogados públicos concursados:

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). (grifos nossos).

2.5. Das Funções de Confiança (Anexo V)

A doutrina clássica, representada por Celso Antônio Bandeira de Mello, alerta que o uso excessivo de cargos comissionados e funções de confiança pode converter institutos



necessários em válvulas para desmandos políticos, comprometendo a seriedade administrativa:

“(...)estas funções, as quais são atribuídas gratificações, representam na prática do serviço público uma importante válvula para desmandos. É que, por agregarem acréscimos aos vencimentos, seus beneficiários, algumas vezes, para as conservarem, evitam tomar providências ou emitir pareceres que possam desagradar os agentes políticos que nelas os investiam e podem desinvestí-los com liberdade a qualquer tempo. Dessarte, há risco de se tornarem coadjuvantes ou autores de providências incorretas, gravosas ao interesse público ou até mesmo à moralidade administrativa quando nelas esteja empenhado quem os nomeou. Assim, embora se trate de um instituto necessário, deveria ser legislativamente previsto com grande cautela e parcimônia, ao menos quando relativas a funções de assessoramento. Quanto menor o número destas funções e, também, diga-se de passagem, de cargos em comissão, menores serão as possibilidades de os grupos políticos manipularem a Administração Pública em prol de interesses alheios à seriedade administrativa.” (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de direito administrativo, 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, nota de rodapé na p. 262).

Ainda de acordo com o mesmo doutrinador, “ditos cargos deveriam ser reduzidas a um mínimo possível, sobretudo, excluídos da possibilidade do exercício de inúmeras atividades que hoje desempenham para diminuir os escândalos na Administração”, pois “[...] quanto maior for o número de cargos em comissão, maior será a possibilidade de instrumentaliza a Administração Pública para servir a interesses oportunistas [...]” (Ibidem, em nota de rodapé na p. 312).



No que tange às funções gratificadas exclusivas para servidores concursados (como Agente de Contratação e Corregedor geral), o projeto encontra-se em harmonia com a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal.

O Plenário do STF, no julgamento do Ag. Reg. no RE 1.410.411/SP (Sessão de 24/06/2024), sob relatoria do Min. André Mendonça, decidiu por unanimidade que a criação de funções de chefia destinadas exclusivamente a servidores efetivos não ofende o Tema 1.010 da Repercussão Geral.

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 3.708, DE 2018, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DE PARNAÍBA. INDICAÇÃO DE CARGOS DE CONFIANÇA PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ENTRE SERVIDORES CONCURSADOS EFETIVOS. AUSÊNCIA DE OFENSA AO TEMA RG Nº 1.010. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO DE SEGUNDO GRAU. 1. **Não ofende o art. 37, caput, incs. II e V, da Constituição da República a criação de cargos específicos de chefia para indicação de confiança a partir de servidores efetivos.** 2. **A hipótese é diversa daquela do Tema nº 1.010 do ementário da Repercussão Geral, na qual se pressupõe criação de cargos para preenchimento com livre nomeação e exoneração.** 3. **Natureza técnica dos cargos que não compromete a necessária fidúcia, ante o fato de se referirem a funções de chefia.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1410411 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 24-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-07-2024 PUBLIC 30-07-2024). (grifos nossos).

É de se anotar que, após os votos dos Ministros André Mendonça (Relator), Alexandre de Moraes, Flávio Dino e Cristiano Zanin, o processo foi destacado pelo Ministro Gilmar Mendes, consagrando-se, por unanimidade, a decisão nos termos do voto do Relator.



Inicialmente, o e. voto condutor de relatoria do e. Min. André Mendonça salientou que o Tema RG nº 1.010 trata da nomeação pela criação de cargos comissionados como exceção ao princípio do concurso público. E, em seguida à transcrição da ementa do paradigma, asseverou com precisão o e. Ministro Relator:

“6. No caso, em que pese a previsão de novos cargos de chefia, todos eles se dão por preenchimento mediante a convocação da concursados estáveis em seus cargos. Não foram instituídos cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração. **Foram, sim, criadas funções comissionadas, do tipo gratificação de função, com vistas a incrementar a remuneração dos servidores que passem a ocupar atividades com maior responsabilidade e com acréscimo de obrigações. E mais, foi expressamente determinado que tais funções comissionadas somente poderiam ser designadas as servidores titulares de cargos efetivos, inclusive a função de pregoeiro.** 7. Diante desse cenário, foram afastadas a violação ao art. 37 da Constituição da República e a contrariedade ao teor do Tema nº 1.010 do e mentário da Repercussão Geral, o qual versa sobre criação de cargos em comissão demissíveis ad nutum, fora das hipóteses constitucionais, em subversão ao princípio do concurso público.” (grifos nossos).

2.6 – Do Percentual de Reserva para empregados efetivos (Art. 30, §4º)

Presente na norma previsão percentual mínimo de cargos comissionados reservados a servidores efetivos (20%), como imposto pelo art. 115, V, da CE, e 37, V, da CF, as quais buscam conferir, desse modo, concretude aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.



Os arts. 115, V, da CE, e 37, V, da CF, entretanto, tal qual o Tema 1010, não definem parâmetro objetivo para a escolha da porcentagem, “do que decorre que tal percentual deve ser aferido, pelo julgador, sob o prisma da razoabilidade e da proporcionalidade, pela relação, em cada caso concreto, entre o número de cargos efetivos e o número de cargos em comissão existentes” (ADI nº 2358345-12.2024.8.26.0000, Rel. DEs. Nuevo Campos, j. 16.07.2025). O STF, na Reclamação 74.215-SP, julgada em 24/02/2025, considerou que patamares de 10% ou 15% não atendem ao comando do art. 37, V, da Constituição Federal.

De todo modo, caberá ao legislador municipal editar lei que estipule o percentual mínimo de cargos de provimento em comissão a serem ocupados por servidores efetivos, observadas as particularidades locais. Caso não o faça no prazo de 180 dias, o órgão especial do TJSP, após apreciar inúmeras ações semelhantes, entendeu que será imposto o percentual mínimo de 50% para a ocupação de cargos em comissão por servidores efetivos (ADI nº 2358345-12.2024.8.26.0000, Rel. Des. Nuevo Campos, j. 16.07.2025; ADI nº 2302518-16.2024.8.26.0000, Rel. Des. Renato Rangel Desinano, j. 15.10.2025; ADI nº 2147774-29.2025.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Dip, j. 10.09.2025).

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, havendo vícios no texto originário, opina-se pelo **NÃO RECEBIMENTO do Projeto de Lei nº 08/2026**.

Para sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da **maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal**, devendo ser deliberado em fase única, conforme os arts. 252, inciso III, e 238 do Regimento Interno.

É o parecer.

Alumínio, 25 de março de 2026.

GABRIEL MASCARENHAS ORASMO FONTANA

Advogado – OAB/SP nº 458.165



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Alumínio. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://aluminio.siscam.com.br/Documentos/Validate?chave=0MTC-74ZW-W6C7-09U1>, ou vá até o site <https://aluminio.siscam.com.br/Documentos/Validate> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 0MTC-74ZW-W6C7-09U1