

São Paulo, 17 de abril de 2018.

Oficio nº 15 -3/2018 /PA

Ref.: oficio nº 438-0/2018 - amp

ADI nº 2248498-22.2017.8.26.0000

#### Senhor Desembargador

Em atenção ao oficio em epígrafe, referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo **Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo**, na qual submete dispositivos da Lei Complementar estadual nº 1.270, de 25 de agosto de 2015, ao controle abstrato de constitucionalidade perante esse Egrégio Tribunal, venho, por meio do presente, encaminhar a Vossa Excelência as anexas **INFORMAÇÕES**, elaboradas pela Procuradoria deste Poder e por mim subscritas, com o propósito de instruir a ação em apreço.

No ensejo, renovo meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

CAUÊ MACRIS Presidente

Ao Excelentíssimo Senhor

Desembargador FERREIRA RODRIGUES Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Praça da Sé, s/n - Centro - 3º andar - sala 309.



# AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2248498-22.2017.8.26.0000

REQUERENTE: Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo.

REQUERIDOS: Governador do Estado de São Paulo e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

INFORMAÇÕES PELA REQUERIDA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Egrégio Tribunal,

Excelentíssimos Senhores Desembargadores

O Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo submete, por meio da presente ação, dispositivos da Lei Complementar estadual nº 1.270, de 25 de agosto de 2015, deste Estado de



São Paulo, que criam e disciplinam naquele órgão as <u>funções de confiança</u>, ao controle abstrato de constitucionalidade perante esse Colendo Tribunal.

Aduz, em brevissima síntese, que "a criação de funções de confiança não pode ser desarrazoada, artificial, abusiva, fictícia ou desproporcional. Deve, isto sim, nos termos do art. 115, V, da Constituição Estadual, adstringir-se às atribuições de chefia, direção e assessoramento, para as quais se empenhe relação de confiança, sendo vedada para o exercício de funções técnicas, burocráticas, operacionais, administrativas e rotineiras, às quais é reservado o provimento efetivo, precedido de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, como apanágio da igualdade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa." (petição inicial, fls. 23.).

Sustenta, outrossim, que "é absolutamente imprescindível que **lei em sentido formal** descreva as efetivas atribuições das funções de confiança, para se aquilatar se realmente se amoldam às de direção, chefia e assessoramento." (*Ibidem*).

Alega violação aos seguintes dispositivos legais: caput do artigo 111 e caput e inciso V do artigo 115 da Constituição do Estado de São Paulo, que reconhece serem normas de imitação de dispositivos da Constituição Federal.

Não foi requerida a concessão de medida cautelar.

Ao analisar a petição inicial, Vossa Excelência proferiu decisão, com o seguinte teor:



Vistos. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo SINDICATO DOS **PROCURADORES** DO ESTADO, DAS AUTARQUIAS, DAS FUNDAÇÕES E DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃOPAULO - SINDIPROESP, tendo por objeto os artigos 8º, caput, 9°, § 1°, 14, IV, 19, caput, 20, II, 21, II, 26, 27, parágrafo único, 47, caput, 49, II, 53, § 1°, 54, § 1°, 65, 67, IV, 69, I e III, e 72, II e III, da Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015(Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado LOPGE) e artigo 1º, XIV, da Lei Complementar nº 1.082, de 17 de dezembro de 2008. O autor alega violação às disposições dos artigos 111 e 115, inciso V, da Constituição Estadual, porque os dispositivos impugnados teriam criado as seguintes "funções de confiança no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE), sem, contudo, o devido detalhamento das atividades correspondentes": i) Procuradores do Estado Assessores (art. 8º,caput, da LOPGE de 2015); ii) Procurador do Estado Assessor Chefe (art. 9°, §1°, da LOPGE de 2015); iii) Procurador do Estado Chefe do Centro de Estudos (art. 14,IV, da LOPGE de 2015); iv) Procuradores do Estado Assistentes (art. 14, IV, da LOPGE de 2015); v) Procuradores do Estado Assistentes (art. 19, caput, da LOPGE de 2015); vi) Procuradores do Estado Assistentes (art. 20, II, da LOPGE de 2015);vii) Procuradores do Estado Assistentes (art. 21, II da LOPGE de 2015); viii)Procurador do Estado Assistente (art. 26, da LOPGE de 2015); ix) Procuradores do Estado Assistentes (art. 27, parágrafo único, da LOPGE de 2015); x) Procurador do Estado Chefe do Centro de Estudos (art. 47,caput, da LOPGE de 2015); xi) Estudos (art. 47,caput, da LOPGE de 2015); xii) Procurador do Estado Assistente Coordenador Geral da ESPGE (art. 49, II, da LOPGE de 2015); xiii) Procurador do Estado Assessor de Coordenação de Regionais (art. 53, § 1°, da LOPGE de 2015);xiv) Procurador do Estado conciliador (art. 54, § 1º, da LOPGE de 2015); xv)Coordenador de Administração e Procurador do Estado Assistente (art. 65 da LOPGE de 2015); xvi) Procurador do Estado Assessor Chefe da Assessoria de Empresas e Fundações (art. 67, IV, da LOPGE de 2015); xvii) Procurador do Estado Ouvidor Geral (art. 69, I, da LOPGE de 2015); xviii) Procurador do Estado Subouvidor (art. 69, III, da LOPGE de 2015); xix) Procurador do Estado Assessor(art. 72, II); xx) Procurador do Estado Assessor Chefe (art. 72, II, da LOPGE de2015); xxi) Procurador do Estado Ouvidor Geral (art. 72,



II, da LOPGE de 2015);xxii) Procurador do Estado Assistente (art. 72, III, da LOPGE de 2015); xxiii)Procurador do Estado Coordenador Geral de Administração (art. 72, III, da LOPGE de 2015); xxiv) Procurador do Estado Coordenador dos Órgãos de Apoio(art. 72, III, da LOPGE de 2015); xxv) Chefe de Subprocuradoria (art. 1º, XIV, da Lei Complementar nº 1.082, de 17 de dezembro de 2008); xxvi) Chefe de Seccional(art. 1º, XIV, da Lei Complementar nº 1.082, de 17 de 2008); xxvii) Chefe de Consultoria Jurídica (art. 1º, XIV, da Lei Complementar 1.082, de 17 de 2008);xxviii) Chefe de Procuradoria da Junta Comercial (art. 1°, XIV, da Lei Complementar nº 1.082, de 2008). Não vislumbro a presença dos pressupostos necessários para concessão da liminar (ou adoção de rito abreviado), especificamente o "periculum in mora", porque as norma impugnadas, no caso, estão em vigor há 02 e 09 anos, respectivamente, e não existe risco de ineficácia da medida pleiteada caso concedida somente ao final. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, "o tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza não obstante o relevo da tese deduzida o reconhecimento da situação configuradora do periculum in mora, o que inviabiliza a concessão da medida cautelar postulada" (ADI nº 534-1, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 08/04/1994). Expeçam-se ofícios ao Governador e ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, requisitando as informações que deverão ser prestadas no prazo legal.Sem prejuízo, cite-se o Sr. Procurador Geral do Estado e dê-se vista dos autos à douta Procuradoria de Justiça, voltando os autos conclusos sem seguida para o encaminhamento à Mesa.

Int. São Paulo, 9 de fevereiro de 2018. Ferreira Rodrigues Relator

Oficiada esta Assembléia Legislativa para este fim, apresenta, tempestivamente, as seguintes informações.



#### I. - DO PROCESSO LEGISLATIVO.

A Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015 derivou do Projeto de Lei Complementar nº 25/2013, apresentado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo.

Submetido ao devido processo legislativo, o projeto foi aprovado em Plenário em 13 de agosto de 2015 e sancionado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado em 25 de agosto de 2015, tendo a lei sido publicada no Diário Oficial no dia 26 de agosto do mesmo ano, como se pode verificar pelo acesso aos registros eletrônicos desta Casa Legislativa: <a href="https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1146342">https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1146342</a>.

#### II. - DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA.

Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA:

"As funções de confiança correspondem, em geral, à estrutura administrativa de entidade da Administração indireta, mas não só; existem onde há necessidade de pessoal de direção, chefia e assessoramento, de confiança (e com mais flexibilidade na movimentação do pessoal), mas não há os cargos correspondentes, então é preciso designar alguém para seu exercício; e, como elas não dispõem de remuneração própria, decidiu-se que o designado seja ocupante de cargos. A razão disso é: (a) o designado leva seus vencimentos para o cargo, que são acrescidos de gratificação pro labore, pelo exercício da função; (b) por não



terem previsão remuneratória própria, não comportam designação de pessoa alheia à Administração."

Já HELY LOPES MEIRELLES esclarece que:

"Em face da EC 19, as *funções de confiança*, que só podem ser exercidas por servidores ocupantes de cargo efetivo, destinam-se, obrigatoriamente, apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V), que são de natureza permanente."<sup>2</sup>

Aduz o Requerente que haveria vício constitucional, de índole material, na Lei Complementar estadual nº 1.270/2015 em virtude de as funções de confiança ali criadas não terem descritas as suas atribuições.

Utiliza, para tanto, o Autor a jurisprudência desse Colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, bem como do Colendo Supremo Tribunal Federal, que exige a descrição de atribuições dos <u>cargos</u> <u>em comissão</u>, para que haja efetiva possibilidade de fiscalização no seu provimento e da sua própria necessidade.

No caso das funções de confiança previstas na lei complementar em exame (LC 1.270/2015), que disciplina a Procuradoria Geral do Estado, as suas atribuições decorrem da própria natureza das

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 6ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008, p. 339.



funções desempenhadas por esse órgão, que possuem previsão constitucional.

De fato, prevêem os artigos 98 e 99 da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 98 - A Procuradoria Geral do Estado é instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Estadual, vinculada diretamente ao Governador, responsável pela advocacia do Estado, da Administração direta e autarquias e pela assessoria e consultoria jurídica do Poder Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Parágrafo único - Lei orgânica da Procuradoria Geral do Estado disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Estado, respeitado o disposto nos artigos 132 e 135 da Constituição Federal.

**Artigo 99 -** São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado:

- I representar judicial e extrajudicialmente o Estado;
- II exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo e da Administração em geral;
- III representar a Fazenda do Estado perante o Tribunal de Contas;
- IV exercer as funções de consultoria jurídica e de fiscalização da Junta Comercial do Estado;



- V prestar assessoramento técnico-legislativo ao Governador do Estado;
- VI promover a inscrição, o controle e a cobrança da dívida ativa estadual;
- VII propor ação civil pública representando o Estado;
- VIII prestar assistência jurídica aos Municípios, na forma da lei;
- IX realizar procedimentos disciplinares n\u00e3o regulados por lei especial;
- X exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Assim, primeiramente, todas as funções criadas pela lei complementar estadual teriam como moldura o exercício das funções constitucionalmente previstas. De fato, as funções de confiança devem ser exercidas por funcionários ocupantes de cargos efetivos (CF, art. 37, V e CESP, art. 115, V), razão pela qual as atribuições acometidas aos servidores que as ocupam não podem ser de natureza diversa daquela de seus cargos efetivos, sob pena de incorrerem em desvio de função.

Por outro lado, essas funções de confiança devem acrescentar alguma responsabilidade às atribuições dos cargos efetivos. Assim, no campo da Advocacia Pública, as funções de confiança têm, em geral, as atribuições de distribuição, coordenação e revisão dos serviços administrativos, dentre outras.



As funções de cada uma das áreas administrativas da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo estão detalhadamente previstas ao longo de toda a Lei Complementar nº 1.270/2015. Veja-se:

- as funções de Procurador do Estado Assistente, previstas no artigo 8°, têm por atribuição, como previsto no próprio caput do artigo 8°, auxiliar o Procurador Geral no exercício de suas funções, detalhadamente descritas no artigo 7°;
- a função de Procurador do Estado Assessor
   Chefe prevista no §1º do artigo 9º, tem por atribuição coordenar as atividades das equipes especializadas das Assessorias previstas no caput do artigo 9º3;
- as funções de Procurador do Estado Chefe do Centro de Estudos e de seus Assistentes (art.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Artigo 9° - Integram o Gabinete do Procurador Geral:

I - Assessoria Jurídica do Gabinete, para assuntos de interesse geral, especialmente o assessoramento jurídico do Governador, de órgãos que lhe sejam diretamente vinculados e do Fundo de Solidariedade do Estado de São Paulo - FUSSESP, inclusive a elaboração de minutas de informação em mandados de injunção e mandados de segurança impetrados contra atos das respectivas autoridades, sem prejuízo de outros assuntos que lhe sejam submetidos pelo Procurador Geral;

II - Assessoria Técnico-Legislativa, para o assessoramento jurídico ao exercício das funções legislativas e normativas que a Constituição do Estado outorga ao Governador;

III - Assessoria de Empresas e de Fundações;

IV - Assessoria de Precatórios Judiciais;

V - Assessoria de Contencioso Judicial;

VI - Assessoria de Coordenação de Regionais, para auxílio em assuntos gerais relacionados à atuação das Procuradorias Regionais.

<sup>§ 1</sup>º - As atividades das Assessorias poderão ser realizadas por equipes especializadas, sob a coordenação de um Procurador do Estado Assessor Chefe designado pelo Procurador Geral.

<sup>§ 2</sup>º - As atribuições das equipes especializadas que integram as Assessorias e das suas respectivas coordenações serão detalhadas em ato do Procurador Geral.

<sup>§ 3</sup>º - A Assessoria de Precatórios Judiciais e a Assessoria de Coordenação de Regionais vinculam-se ao Procurador Geral Adjunto.



- 14, IV) têm suas atribuições previstas nos artigos 46 e 47 da lei<sup>4</sup>;
- as funções de Procurador do Estado Assistente da Subprocuradoria Geral do Contencioso Geral (artigos 19, 20, 21 e 26) têm por atribuição auxiliar os Subprocuradores Gerais do Contencioso Geral, do Contencioso Tributário-Fiscal e da Consultoria Geral no

I - auxiliar na realização do concurso de ingresso na carreira de Procurador do Estado;

II - elaborar, em caráter permanente, estudos, avaliações e propostas para aperfeiçoamento dos concursos de ingresso e de promoção e dos critérios de recrutamento dos Procuradores do Estado e de aferição de merecimento; III - organizar o curso de adaptação à carreira de que trata o artigo 90, § 1º, item 1, desta lei complementar, e contribuir para a adaptação funcional do Procurador do Estado em estágio probatório;

 IV - organizar e promover cursos, seminários, estágios, treinamentos e atividades correlatas, visando ao aperfeiçoamento dos Procuradores do Estado, estagiários e servidores da Instituição;

V - organizar e promover cursos de pós-graduação, por meio da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado - ESPGE, admitida a participação de terceiros interessados, nos termos da regulamentação;

VI - fomentar a criação de grupos de estudo para discussão de assuntos de interesse institucional e prestar-lhes suporte administrativo;

VII - promover a divulgação de matéria doutrinária, legislativa e jurisprudencial de interesse da Instituição;

VIII - editar revistas de estudos jurídicos e boletins periódicos;

IX - efetivar a organização sistemática de pareceres e de trabalhos forenses, bem como da legislação, doutrina e jurisprudência, relacionados com as atividades e os fins da Administração Pública;

X - elaborar estudos e pesquisas bibliográficas por solicitação de órgãos da Procuradoria Geral do Estado;

XI - manter o acervo da Biblioteca Central e registros relativos às Bibliotecas Setoriais;

XII - colaborar com a organização e a conservação dos documentos e arquivos da Procuradoria Geral do Estado;

XIII - propor ao Procurador Geral a adoção de programas para o melhoramento e a modernização da infraestrutura dos órgãos da Procuradoria Geral, com utilização de recursos próprios;

XIV - prestar suporte administrativo à Câmara de Integração e Orientação Técnica.

Parágrafo único - O Centro de Estudos poderá descentralizar suas atividades, a fim de facilitar e incentivar a participação e integração de todos os Procuradores do Estado.

Artigo 47 - O Centro de Estudos será dirigido por um Procurador do Estado Chefe, designado pelo Procurador Geral e referendado pelo Conselho da Procuradoria Geral do Estado, auxiliado por Procuradores do Estado Assistentes, nas atividades concernentes a:

I - divulgação;

II - aperfeiçoamento e ajuda financeira;

III - Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado - ESPGE;

IV - atividades regionais.

Parágrafo único - O Centro de Estudos contará com a colaboração de um Procurador do Estado classificado em cadauma das Procuradorias Regionais e da Procuradoria do Estado de São Paulo em Brasília para, sem prejuízo de suas atribuições, representá-lo nas unidades descentralizadas.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> **Artigo 46** - Ao Centro de Estudos, órgão auxiliar da Procuradoria Geral do Estado, compete promover o aprimoramento profissional e cultural dos Procuradores do Estado, do pessoal técnico e administrativo e dos estagiários e a melhoria das condições de trabalho, e especialmente:



exercício de suas atividades minuciosamente delineadas nos artigos 20, 21, 23 e seguintes da lei;

- a função de Procurador do Estado Assistente prevista no parágrafo único do artigo 27 tem por atribuição auxiliar os Procuradores do Estado Chefes no exercício de suas funções minudentemente descritas no artigo 27;
- as funções de Procurador do Estado Chefe e Procuradores do Estado Assistentes do Centro de Estudos, previstas no caput do artigo 47, têm por atribuição a realização de tarefas ligadas àquele órgão, previstas nos artigos 46 e 47 da lei;
- as funções de Procurador do Estado Assistente e Coordenador Geral da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado, previstas no inciso II, do artigo 49, têm por atribuição integrar o Conselho Curador, de caráter normativo e deliberativo (art. 49, caput) para a realização de atividades voltadas à "especialização da advocacia estatal e a difusão do conhecimento jurídico entre profissionais de escolaridade superior, com a promoção da respectiva titulação de seus alunos, nos termos da legislação vigente" (art. 48);
- a função de Procurador do Estado Assessor de Coordenação de Regionais, prevista no § 1º do



artigo 53 da lei compõe a Câmara de Integração e Orientação Técnica, em suas finalidades de "integrar os órgãos de coordenação setorial para fins de racionalização, uniformização e orientação técnica das atividades dos órgãos de execução." (art. 53, *caput*);

- a função de Procurador do Estado Conciliador, prevista no artigo 54 da lei tem por atribuição auxiliar o Procurador Geral Adjunto na coordenação dos trabalhos da Câmara de Conciliação da Administração Estadual (art. 54, §1°), à qual compete "buscar solução de controvérsias de natureza jurídica entre entidades da Administração Estadual, em sede Administrativa, por meio de conciliação" (art. 54, caput);
- a função de Procurador do Estado Assistente prevista no artigo 65 tem por atribuição auxiliar o Coordenador da Administração, previsto também no artigo 65, em suas tarefas de "execução da gestão orçamentária e financeira da Procuradoria Geral do Estado e o atendimento das questões relativas às áreas de:

   I- patrimônio; II infraestrutura material; III pessoal e recursos humanos; IV transportes;
   V comunicações administrativas." (artigo 64);
- a função de Procurador do Estado Assessor Chefe da Assessoria de Empresas e Fundações, prevista no inciso IV, do artigo 67 tem por atribuições além de compor o Conselho da



Advocacia da Administração Pública Estadual, realizar as atividades previstas no artigo 23, IV, "c";

a função de Ouvidor da Procuradoria Geral do Estado, prevista no inciso I do artigo 69, tem por atribuição o "exercício das competências previstas legislação na estadual. atendimento à proteção e à defesa do usuário servicos públicos prestados pela Procuradoria Geral do Estado, com estrutura e atribuições previstas em decreto" (art. 69, caput), assistido pelos Procuradores do Estado Subouvidores (art. 69, III).

As funções de confiança, privativas de Procurador do Estado estão previstas no artigo 72 da lei complementar em exame, a serem regulamentadas, dentro das balizas estipuladas pela Constituição do Estado e pela LC 1.270/2015, pelo Conselho da Procuradoria Geral mediante proposta do Procurador Geral (art. 73), cabendo ressaltar que, conforme previsto no § 2º do artigo 72, as funções de confiança de Procurador do Estado Assessor e de Procurador do Estado Assistente não poderão exceder a 10% (dez por cento) do número total de cargos efetivos da carreira de Procurador do Estado.

Assim, com a devida vênia, basta uma leitura mais acurada e uma análise de natureza sistemática e teleológica para se concluir que as atribuições das funções de confiança criadas pela LC 1.270/2015 estão expressa e detalhadamente previstas na lei.



#### IV. - DA CONCLUSÃO.

Diante de todo o exposto e, especialmente, pelos elevados subsídios a serem acrescidos por esse Egrégio Tribunal, requer-se seja proclamada **a inteira <u>constitucionalidade</u>** dos dispositivos da Lei Complementar estadual n. 1.270, de 25 de agosto de 2015 ora impugnados, julgando-se <u>totalmente improcedente</u> a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do artigo 24, primeira parte, da Lei federal nº 9.868, de 1999.

São Paulo, 17 de abril de 2018.

CAUÊ MACRIS Presidente

CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA

Procurador

OAB/SP n° 126.496

ALEXANDRE ISSA KIMURA

Procurador-Chefe