

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.528.849 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : **MUNICIPIO DE TAUBATE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ**
PROC.(A/S)(ES) : **ROGÉRIO AZEREDO RENNÓ**
RECDO.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Município de Taubaté/SP, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP que julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, cujo acórdão transcrevo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação que objetiva a declaração de inconstitucionalidade: a) do art. 224 da Lei Complementar nº 470, de 13 de dezembro de 2021;b) das expressões ‘Assessor de Governo’, ‘Gestor de Participação Comunitária’, ‘Gestor de Políticas Públicas’, ‘Gestor de Planejamento Estratégico’, ‘Gestor Administrativo’, ‘Diretor de Comunicação’, ‘Gestor de Mídia Digital’, ‘Gestor de Conteúdo e Imprensa’, ‘Gestor de Comunicação’, ‘Gestor de Áudio Visual’, ‘Diretor Técnico Legislativo’, ‘Gestor de Formalização de Atos’, ‘Gestor de Assuntos Legislativos’, ‘Diretor de Convênios e Transferências Intergovernamental’, ‘Gestor de Contratos e Repasses de Convênios’, ‘Diretor de Governança’, ‘Gestor de Governança’, ‘Gestor da Cozinha Experimental’, ‘Gestor de Relações Institucionais’, ‘Assessor de Governo’, ‘Procurador Chefe Tributária’, ‘Procurador Chefe Trabalhista’, ‘Procurador Chefe Administrativa’, ‘Procurador Chefe Judiciária’, ‘Diretor Municipal de Justiça’, ‘Gestor do Procon’, ‘Gestor de Conselhos’, ‘Ouvidor Gera’, ‘Diretor de Desenvolvimento

Industrial e Novas Tecnologias', 'Gestor de Desenvolvimento Industrial e Novas Tecnologias', 'Diretor de Desenvolvimento Regional de Comércio e Serviços', 'Gestor de Desenvolvimento Regional de Comércio e Serviços', 'Diretor de Desenvolvimento Agropecuário', 'Gestor de Desenvolvimento do Agronegócio, Agricultura Familiar e Serviço de Inspeção Municipal', 'Diretor de Desenvolvimento e Turismo', 'Gestor de Desenvolvimento, Turismo e Lazer', 'Gestor Técnico do Sistema Único de Assistência Social', 'Gestor Técnico de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda', 'Gestor Técnico de Orçamento', 'Gestor Técnico Administrativo', 'Gestor de Proteção Social Básica', 'Gestor de Proteção Social Especial de Média Complexidade', 'Gestor de Proteção Social Especial de Alta Complexidade', 'Gestor de Habitação', 'Diretor de Fiscalização, Licenciamento Ambiental e Projetos', 'Gestor da Fiscalização, Licenciamento Ambiental e Projetos', 'Diretor da Causa Animal', 'Gestor da Causa Animal', 'Diretor de Arborização, Parques e Áreas Protegidas', 'Gestor de Arborização, Parques e Áreas Protegidas', 'Diretor de Fiscalização', 'Gestor de Fiscalização', 'Diretor de Obras', 'Gestor de Obras Verticais e Horizontais', 'Gestor de Obras de Pavimentação', 'Gestor de Obras Rurais', 'Gestor de Usina de Asfalto', 'Gestor de Galerias Pluviais', 'Gestor de Obras Particulares', 'Gestor de Fabricação de Artefatos de Concreto FAC', 'Gestor de Manutenção Predial', 'Diretor de Administração Escolar', 'Gestor de Administração Escolar', 'Gestor de Administração das Unidades de Educação Infantil', 'Gestor de Administração das Unidades de Ensino Fundamental e Médio', 'Gestor de Administração das Unidades de Ensino Profissionalizante', 'Diretor de Planejamento Organizacional', 'Gestor de Orçamento e Contratos da Educação', 'Gestor de Infraestrutura e Patrimônio da Educação', 'Diretor Pedagógico da Educação', 'Gestor Pedagógico da Educação Infantil', 'Gestor Pedagógico do Ensino Fundamental e Médio', 'Gestor Pedagógico de Educação Inclusiva', 'Gestor Pedagógico do Ensino Técnico e

Profissionalizante', 'Diretor de Demandas Processuais', 'Gestor de Cultura', 'Gestor de Economia Criativa', 'Gestor de Museus, Patrimônio e Arquivos Históricos', 'Diretor do Dep. de Defesa do Cidadão', 'Gestor de Prevenção e Combate a Incêndios e Desastres Ambientais', 'Diretor de Segurança Pública Municipal', 'Gestor da Área de Assistência Operacional', 'Gestor da Área de Segurança e Vigilância', 'Gestor de Controle Administrativo', 'Diretor de Licenciamento Urbanístico', 'Gestor de Aprovação de Projetos Particulares', 'Gestor de Regularização e Legalização de Edificações Particulares', 'Gestor de Licenciamento Geral', 'Diretor de Planejamento Urbano e Gestão Democrática', 'Gestor de Plano Diretor e Gestão Democrática', 'Gestor de Parcelamento do Solo', 'Gestor de Cadastro Técnico', 'Diretor de Projetos Institucionais', 'Gestor de Projetos e Equipamentos Institucionais', 'Gestor de Desapropriação, Laudos e Orçamento de Projetos', 'Gestor de Contratos e Convênios', 'Diretor de Aprovação de Projetos Complementares', 'Gestor de Aprovação de Projetos Complementares', 'Gestor de Mobilidade Urbana', 'Gestor de Fiscalização de Mobilidade Urbana', 'Diretor de Trânsito', 'Gestor de Planejamento de Trânsito', 'Gestor de Sinalização Viária', 'Gestor de Fiscalização de Trânsito', 'Gestor de Educação de Trânsito', 'Diretor de Transporte', 'Gestor de Operação e Fiscalização de Transporte', 'Gestor de Planejamento e Transporte', 'Gestor de Contratos e Licitações', 'Diretor do Departamento Social, Educacional e Qualidade de Vida', 'Gestor da Área Social de Projetos, Promoção Esportiva e Qualidade de Vida', 'Gestor da Área Social de Apoio ao Terceiro Setor e a Juventude', 'Diretor de Esportes de Competição, Lazer e Eventos', 'Gestor de Esportes Competitivos e de Base', 'Gestor de Esporte, Lazer, Eventos e Projetos', 'Diretor Administrativo', 'Gestor Administrativo e de Patrimônio', 'Diretor de Recursos Humanos', 'Gestor de Recursos Humanos', 'Gestor de Pagamentos', 'Diretor de Oficina', 'Gestor de Oficina', 'Diretor de Frota e Logística',

‘Gestor Administrativo’, ‘Gestor de Logística’, ‘Diretor de Compras’, ‘Gestor de Compras’, ‘Gestor de Licitações’, ‘Gestor de Contratos’, ‘Gestor de Patrimônio’, ‘Diretor de Tecnologia da Informação’, ‘Gestor da Área Técnica de Informática’, ‘Gestor de Administração e Contratos’, ‘Diretor da Receita’, ‘Gestor da Receita’, ‘Gestor de Fiscalização Tributária’, ‘Gestor Administrativo Fiscal’, ‘Diretor de Tesouraria’, ‘Gestor de Tesouraria’, ‘Diretor de Contabilidade’, ‘Gestor de Contabilidade’, ‘Diretor de Finanças e Orçamento’, ‘Gestor de Finanças e Orçamento’, ‘Diretor Administrativo’, ‘Gestor de Administração e Finanças’, ‘Gestor de Expediente e Serviços Gerais’, ‘Gestor de Cidadania e Controle Social’, ‘Diretor de Assistência à Saúde’, ‘Gestor de Urgência e Emergência’, ‘Gestor de Atenção Primária’, ‘Gestor de Atenção Especializada’, ‘Diretor de Atenção à Saúde’, ‘Gestor de Vigilância em Saúde’, ‘Gestor de Assistência Farmacêutica’, ‘Gestor de Planejamento, Avaliação e Controle’, ‘Diretor de Concessionárias’, ‘Gestor da Área Integrada de Energia e Telecomunicações, Saneamento Básico e Gás’, ‘Diretor de Projetos e Licitações’, ‘Gestor de Controladoria’, ‘Diretor de Operações’, ‘Gestor de Operações de Serviços e Zeladoria’, ‘Gestor de Fiscalização de Serviços e Obras’, ‘Assistente Técnico’ ‘Supervisor Técnico’, ‘Encarregado de Licitação’, ‘Diretor Pedagógico da EMCA’, ‘Diretor Pedagógico da FEGO’, ‘Diretor Pedagógico da Madre Cecília’, constantes dos Anexos II, III e VI, da Lei Complementar nº 470, de 13 de dezembro de 2021, do Município de Taubaté) sem redução de texto, da expressão ‘Ouvidor Geral’ prevista nos Anexos II e VI, ambos da Lei Complementar nº470, de 13 de dezembro de 2021, do Município de Taubaté) do artigo 9º da Lei Complementar nº 180, de 21 de dezembro de 2007, na redação da Lei Complementar nº 359, de 30 de dezembro de 2014, ambas do Município de Taubaté) das expressões ‘Diretor de Escola’, ‘Vice-Diretor de Escola’ e ‘Supervisor de Ensino’, constantes dos Anexos III e VII da Lei Complementar Municipal nº

470/2021, alterada pelas Leis Complementares nº 479 e 480, ambas de 26 de maio de 2022, todas do Município de Taubaté. Dispositivos maculados de inconstitucionalidade. Cargos em comissão e funções de confiança que não se amoldam às atribuições de assessoramento, chefia e direção, nos termos constitucionais. Funções atribuídas aos referidos cargos que se revelam atividades eminentemente burocráticas e profissionais, cujo desenvolvimento não demanda relação de confiança entre o agente público nomeante e o nomeado. Burla ao concurso público. Inteligência do Tema nº 1.010 do STF. Cargo de 'Ouvidor Geral'. Ocupação que está relacionada, na verdade, ao exercício de função de confiança. Necessidade de declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto a fim de excluir a possibilidade do exercício de atividades dessa natureza por servidores que não sejam de carreira. Cargos comissionados de 'Diretor de Escola', 'Vice-Diretor de Escola' e 'Supervisor de Ensino'. Funções de suporte pedagógico do Magistério, não se amoldando às funções típicas de confiança, a saber, chefia, assessoramento e direção. Funções impugnadas que devem corresponder a cargos públicos de provimento efetivo, com ingresso mediante concurso público. Precedentes deste Órgão Especial. Ação direta de inconstitucionalidade procedente." (Doc. 50, p. 2).

O eminente Ministro Relator Gilmar Mendes apresentou o recurso para julgamento na sessão virtual do Plenário do Supremo Tribunal Federal de 16/10/2026 a 23/10/2026, votando pelo seu provimento "para reformar o acórdão recorrido, apenas quanto às funções de confiança de Diretor de Escola, Vice-Diretor e Supervisor de Ensino, e declarar a constitucionalidade das expressões "Diretor de Escola", "Vice-Diretor de Escola" e "Supervisor de Ensino", constantes dos Anexos III e VII da Lei Complementar Municipal 470/2021, do Município de Taubaté."

Para tanto, cita jurisprudência na qual o Supremo Tribunal Federal decidiu pela competência do chefe do Poder Executivo para nomear os ocupantes de cargos em comissão de diretor de escola pública e rechaçou normas que determinavam a realização de eleições diretas com participação da comunidade escolar para o provimento de tais funções.

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, peço vênica para inaugurar divergência parcial, no sentido de que a criação dos cargos comissionados de “Diretor de escola”, “Vice-Diretor de escola” e “Supervisor de ensino” é constitucional, mas devem ser providos por servidores concursados, com vínculo efetivo junto à Administração e profissionais da educação da rede pública regular de ensino (art. 61 da Lei 9.394/1996).

Isso porque, na minha compreensão, os cargos de direção e supervisão escolar não podem ser objeto de livre nomeação por parte do chefe do Poder Executivo, uma vez que o texto constitucional determina que o ensino será ministrado com base na liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II, da CF/1988), no pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (art. 206, III, da CF/1988), na valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas (art. 206, V, da CF/1988) e na gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, da CF/1988), entre outros princípios enumerados no Capítulo III da Constituição da República.

Nesse sentido, destaco trecho do acórdão recorrido que afastou os cargos de diretor, vice-diretor e supervisor de ensino da relação de confiança, subordinação, assessoramento e direção intrínseca aos cargos comissionados de livre nomeação. Vejamos:

(...)

Também contém eiva de constitucionalidade o artigo 9º da Lei Complementar Municipal nº 180, de 21 de dezembro de 2007 [‘Art. 9º - As funções de confiança de Diretor e Vice-Diretor de escola serão fixadas de acordo com módulo constante do Anexo V desta Lei Complementar.’ (Redação dada pela Lei Complementar nº 359, de 30 de dezembro de 2014)], e as expressões ‘Diretor de Escola’, ‘Vice-Diretor de Escola’ e ‘Supervisor de Ensino’, constantes dos Anexos III e VII da Lei Complementar Municipal nº 470/2021, alterada pelas Leis Complementares nº 479 e 480, ambas de 26 de maio de 2022. São funções de suporte pedagógico do Magistério, não se amoldando às funções típicas de confiança, a saber, chefia, assessoramento e direção.

A criação de cargo em comissão ou de função de confiança encontra justificativa apenas quando as respectivas funções dependem estritamente da confiança do agente nomeante, sendo necessária a existência de manifesta relação de fidúcia qualificada e devendo o servidor comissionado cumprir sempre com absoluta fidelidade às orientações do agente nomeante.

Não é o caso das funções de ‘Diretor de Escola’, ‘Vice-Diretor de Escola’ e ‘Supervisor de Ensino’, cujas atribuições, a teor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/96), estão ligadas ao suporte pedagógico da educação. A propósito, e muito embora não se cuide aqui de perquirir sobre eventual crise de legalidade, as referidas funções devem corresponder a cargos públicos de provimento efetivo, a serem exercidos por servidores admitidos mediante concurso público. A se ter em conta que os profissionais de suporte pedagógico são equiparados aos profissionais da educação, e que o artigo 67, inciso I, da Lei Nacional de Diretrizes e Bases

prescreve que os cargos respectivos serão providos exclusivamente por concurso público, é possível, em reforço ao que acima se expôs, concluir que as disposições impugnadas tendem a vulnerar a competência privativa da União para legislar sobre 'diretrizes e bases da educação nacional', nos termos do artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal.

Assim, no que respeita à criação das referidas funções de confiança, há vulneração aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e razoabilidade (art. 111 da CE), e aos artigos 115, incisos II e V, 144 e 251, todos da Constituição Estadual, e também, de modo indireto, ao artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal (doc. 50, p.55).

Com efeito, compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF/1988), sendo estas operacionalizadas pelos diretores, vice-diretores e supervisores pedagógicos das escolas. Por sua vez, a direção, chefia e assessoramento do chefe do Poder Executivo estadual ou municipal compete ao secretário de educação, sendo este o cargo comissionado de provimento por agente de sua confiança para o auxílio na gestão administrativa dos estabelecimentos de ensino fundamental e infantil, cuja atuação prioritária compete aos municípios (art. 211, § 2º, da CF/1988) e de ensino fundamental e médio de atuação prioritária é dos Estado e do Distrito Federal (art. 211, § 3º).

Assim, com a devida vênia das compreensões em sentido contrário, entendo ser necessária a distinção entre as atividades de gestão administrativa, consistentes no repasse de recursos para a pasta da educação, aquisição de materiais escolares, construção e reformas de escolas, fornecimento de merenda aos alunos, entre outras atividades meio, cabíveis ao gestor público. O que não se confunde com o ensino, de modo a desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum

indispensável para o exercício da cidadania e fornecendo-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores (art. 22, da Lei 9.394/1996).

Posto isso, peço vênia ao eminente Ministro Relator para divergir parcialmente, e votar pelo parcial provimento do recurso extraordinário para reconhecer a violação aos arts. 22, XXIV e 206 da Constituição da República e, como corolário, dar interpretação conforme à Constituição no sentido de que a criação dos cargos comissionados de “Diretor de escola”, “Vice-Diretor de escola” e “Supervisor de ensino” é constitucional, mas devem ser providos por servidores concursados, com vínculo efetivo junto à Administração e profissionais da educação da rede pública regular de ensino (art. 61 da Lei 9.394/1996).

É como voto.