



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**PROCESSO:** SEI 018.00002769/2025-76

**INTERESSADO:** Subsecretaria de Gestão de Pessoal

**PARECER:** PA. nº 11/2025

**EMENTA:** SERVIDOR TRABALHISTA. EMPREGADO PÚBLICO. SUSPENSÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. Consulta relativa à situação funcional de empregados permanentes da Administração Pública direta ou indireta nomeados para os cargos em comissão do Estado de São Paulo - CCESP ou designados para funções de confiança do Estado de São Paulo - FCESP. Lei Complementar nº 1.395, de 22 de dezembro de 2023. Os empregados permanentes da Administração Pública direta e indireta poderão ser nomeados para os CCESP, nos quais passarão a ser regidos pelo regime estatutário (art. 2º, parágrafo único, nº 2), facultando-se-lhes a opção pela remuneração do subsídio do respectivo cargo em comissão (art. 12, I) ou a remuneração do emprego público de origem acrescida de 60% do subsídio fixado para o CCESP (art. 12, II). Em ambas as situações, a remuneração fixada para os CCESP decorre unicamente da nova relação jurídica estatutária firmada sob a égide da LCE nº 1.395/2023, de modo que a faculdade outorgada pelo legislador quanto à forma de remuneração do empregado em situações da espécie não poderia significar opção pela permanência no regime celetista. Hipótese de suspensão do contrato de trabalho. Em regra, a suspensão do contrato de trabalho tem o condão de sustar os direitos e as obrigações recíprocas das partes. Havendo aceitação do empregado para o exercício das atribuições em postos comissionados sob regime jurídico diverso, a situação não configura alteração unilateral lesiva ao obreiro, não subsistindo obrigações tipicamente trabalhistas, como o



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

recolhimento do FGTS, durante o período do exercício do cargo comissionado. Precedentes dos Tribunais Trabalhistas. Os empregados permanentes da Administração Pública indireta de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídos os entes da Administração indireta do Estado de São Paulo, somente poderão ser nomeados para cargos em comissão (CCESP). As funções de confiança (FCESP) serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo (art. 37, V, da CF), ainda que se admita seja ele estranho ao órgão ou entidade à qual esteja vinculada a função (art. 7º, § 2º, da LC nº 1.395/2023). Precedentes: PA-3 139/1996, PA-3 163/1996, PA-3 19/1999, PA-3 239/1999, PA 7/2006, PA 232/2007, PA 45/2017, PA 77/2013.

1. Cuida-se de consulta formulada pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas, da Secretaria de Gestão e Governo Digital, concernente à aplicação da Lei Complementar nº 1.395, de 22 de dezembro de 2023, no que tange aos empregados celetistas nomeados para Cargos em Comissão do Estado de São Paulo - CCESP ou designados para Funções de Confiança do Estado de São Paulo - FCESP.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

2. Após transcrever os dispositivos da LCE nº 1.395/2023 concernentes à matéria, o órgão consulente aduziu que muitos entes do Estado de São Paulo possuem em seus quadros empregados permanentes contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho. Diante das dúvidas que surgiram na aplicação da lei a tais agentes, a Consulente formulou os seguintes questionamentos dirigidos ao Núcleo de Direito de Pessoal a partir de situações concretas, as quais passo a transcrever:

#### Caso concreto:

Empregada da PRODESP, nomeada para um CCESP, que faz opção pela remuneração do emprego de origem, porém deveria ter efetivado a suspensão do contrato de trabalho naquela empresa. Neste caso, a PRODESP se negou a efetivar a suspensão do contrato de trabalho e continuar efetuando o pagamento, em função da opção pela remuneração de origem, pois alegam que a CLT não permite tal situação.

1. Empregado Público celetista, detentor de emprego público permanente, nomeado para CCESP que opta pela remuneração do emprego de origem, conforme estabelece o inciso II do artigo 12 da mencionada lei complementar, como proceder em relação ao contrato de trabalho, uma vez que a remuneração a ser utilizada será aquela oriunda do contrato CLT.

1.1. Na situação apresentada, em se adotando o entendimento constante do Parecer NDP nº 152/2024, qual seja, a suspensão do contrato de trabalho, porém, com remuneração, como proceder em relação aos encargos sociais, como o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e o Risco de Acidente de Trabalho – RAT e obrigações do e-Social?

1.2. Qual seria a contribuição previdenciária a ser descontada da remuneração do empregado/servidor, uma vez que o contrato de trabalho se encontra suspenso em função da nomeação?

#### Caso concreto:

Empregado Público Permanente designado para uma função FCESP, que em conformidade com o § 3º do artigo 12, percebe a remuneração do respectivo emprego permanente no qual será acrescida a retribuição correspondente ao valor da respectiva função de confiança (FCESP).

2. Empregado Público, detentor de emprego público permanente, designado para uma função – FCESP, conforme dispõe o § 3º do artigo 12 da supracitada LC 1395/2023, permanece vinculado ao regime jurídico de origem – CLT, percebendo a remuneração do respectivo emprego público permanente, acrescida do valor da



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

respectiva função de confiança (FCESP), a que se refere o Anexo I da lei complementar?

2.1. Caso a resposta à presente questão seja positiva, os encargos (INSS e FGTS) utilizarão como base apenas a remuneração do emprego de origem ou a remuneração total, considerando que o inciso III do artigo 16 da lei complementar estabelece que “não será computado na base de cálculo de contribuição social devida pelos titulares de cargo efetivo, não se aplicando o previsto no § 2º do artigo 8º da Lei Complementar nº 1.012, de 5 de julho de 2007”, ou seja, não houve previsão para o regime CLT?

2.2. Levando em consideração que a retribuição pelo exercício da função de confiança não integra os vencimentos e salários de origem (inciso I do artigo 16), e tomando como base o disposto no artigo 28 da Lei Federal nº 8.212, de 24/07/1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências, define como salário-de-contribuição: “para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração efetivamente recebida ou creditada a qualquer título, durante o mês em uma ou mais empresas, inclusive os ganhos habituais sob a forma de utilidades, ressalvado o disposto no § 8º e respeitados os limites dos §§ 3º, 4º e 5º deste artigo;”, como proceder em relação ao valor da respectiva função de confiança – FCESP?

3. Empregado Público celetista, detentor de emprego público permanente, nomeado para CCESP que opta pela remuneração do subsídio, conforme estabelece o inciso I do artigo 12 da mencionada lei complementar, como proceder em relação ao contrato de trabalho?

3.1. Na situação apresentada, em se adotando o entendimento constante do Parecer NDP nº 152/2024, qual seja, a suspensão do contrato de trabalho, como proceder em relação aos encargos sociais, como o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e o Risco de Acidente de Trabalho – RAT e obrigações do E-social?

3.2. Qual seria a contribuição previdenciária a ser descontada da remuneração do empregado/servidor, uma vez que o contrato de trabalho se encontra suspenso em função da nomeação?

(Informação SGP nº 151/2025)

3. O Núcleo de Direito de Pessoal, de seu turno, informou que emitiu o recente Parecer NDP nº 152/2024<sup>1</sup> sobre o tema e, considerando a

<sup>1</sup> Parecerista a Procuradora do Estado ELISÂNGELA DA LIBRAÇÃO. Transcreve-se o seguinte trecho do Parecer NDP nº 152/2024, por interessar à presente consulta. Ao responder ao questionamento 5.7 da consulta, consistente em saber se “A Administração deve suspender o contrato de trabalho celetista e efetuar a nomeação



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

repercussão da matéria, propôs a oitiva da Procuradoria Administrativa, com fulcro no inciso I do artigo 39 da Lei Complementar nº 1.270/2015<sup>2</sup>, com o que anuiu a Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral.

4. Muito embora a Senhora Subprocuradora Geral do Estado Adjunta da Área da Consultoria Geral tenha determinado a análise deste protocolado em conjunto com a matéria tratada no Processo SEI n. 133.00002968/2024-13 (Cota SUBG-CONS nº 100/2025), anoto que referido expediente foi encaminhado à Subsecretaria de Gestão de Pessoas, para diligência<sup>3</sup>. Considerando a prioridade solicitada pela origem, passo ao exame da consulta formulada neste expediente.

#### **I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: AFASTAMENTO DE EMPREGADOS PERMANENTES E SUSPENSÃO DO CONTRATO DE TRABALHO**

5. Em regra, o agente público deve prestar serviços ao ente com o qual mantém vínculo funcional, constituindo-se exceção o afastamento para exercício em local diverso. Nisso consiste, precisamente, o preceito veiculado no artigo 65 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de São Paulo, segundo o qual *“Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado, salvo nos casos previstos nesta lei, ou mediante autorização do Governador”*.

6. O afastamento é ato discricionário da Administração, cabendo à autoridade competente autorizá-lo nas hipóteses em que divisar interesse público. Nesse exato sentido, o artigo 2º do Decreto Estadual nº 7.332, de 22 de

---

para o cargo em comissão? De acordo com o Art. 12, §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 1.395/2023, os servidores nomeados para cargos em comissão podem optar pela remuneração de origem ou pelo subsídio do cargo em comissão?”, a i. parecerista assentiu, com arrimo no Parecer PA nº 45/2017 que, “Ao efetuar a nomeação para o exercício de cargo em comissão de empregado público, a Administração deve suspender o contrato de trabalho celetista”.

<sup>2</sup> “Artigo 39 - São atribuições da Procuradoria Administrativa, entre outras: I - manifestar-se sobre matéria jurídica de especial interesse da Administração Pública Estadual, em virtude de sua repercussão ou complexidade;”

<sup>3</sup> V. Cota PA nº 3/2025.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

dezembro de 1975, estabelece que “*Poderá ser autorizado o afastamento sempre no interesse da Administração para fim determinado e prazo certo [...]*”.

7. Os empregados da Administração Pública regidos pela legislação trabalhista igualmente encontram-se jungidos a tal diretriz, dado que a **personalidade** constitui um dos componentes da relação de emprego. Assim, celebrado o contrato de trabalho, cumpre ao tomador dirigir a prestação *pessoal* de serviço do obreiro (art. 2º, *caput*, da CLT).

8. Logo, os trabalhadores devem, em regra, prestar serviços ao seu empregador. Caso se divise interesse público na alocação do empregado permanente da Administração Pública estadual para atuar, em caráter temporário, em outros órgãos ou entes, o afastamento do respectivo posto de trabalho será viável. Cuida-se, porém, de afastamento disciplinado pela Consolidação das Leis do Trabalho, que previu os institutos da interrupção e da suspensão do contrato empregatício.

9. Com amparo no artigo 471 da CLT<sup>4</sup>, esta Instituição tem entendido ser viável, com a concordância do interessado, convencionar-se a **suspensão** do contrato de trabalho para que o empregado exerça cargo em comissão sob regime jurídico diverso junto à Administração Direta (Pareceres **PA-3 163/1996**<sup>5</sup>, **PA-3 233/1999**<sup>6</sup>).

10. Conquanto os precedentes administrativos relativos à espécie sejam relacionados, à quase unanimidade, a afastamento de empregados da Administração indireta estadual para o exercício de cargo em comissão no âmbito da Administração centralizada – fato esse compreensível, pois se cuida da situação recorrente no seio da Administração –, há situações de movimentação do servidor no âmbito da mesma pessoa jurídica, como são exemplos as hipóteses retratadas nos Pareceres **PA-3 nº 139/1996** (empregado admitido pelo regime trabalhista que foi nomeado para exercício de cargo em

---

<sup>4</sup> “Art. 471. Ao empregado afastado do emprego, são asseguradas, por ocasião de sua volta, todas as vantagens que, em sua ausência, tenham sido atribuídas à categoria a que pertencia na empresa”.

<sup>5</sup> De autoria do Procurador do Estado ANTONIO JOAQUIM FERREIRA CUSTODIO.

<sup>6</sup> De autoria da Procuradora do Estado PATRICIA ESTER FRYSZMAN.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

comissão no âmbito do Instituto de Pesca) e no **PA 7/2006** (empregado celetista da Secretaria da Saúde nomeado para exercer cargo em comissão dentro da mesma Pasta).

**11.** Nos precedentes referidos, a Administração procedeu à suspensão do contrato de trabalho para que o empregado celetista fosse investido em cargo em comissão, sob o regime estatutário, no âmbito da mesma entidade. No derradeiro Parecer **PA 45/2017**<sup>7</sup>, alvitrou-se a mesma solução jurídica para que empregado do quadro permanente assumisse as atribuições de um dos postos de livre provimento, sob o mesmo regime trabalhista, no âmbito da mesma empresa.

**12.** Isto porque a suspensão do contrato de trabalho constitui instrumento apto a afastar a execução e os principais efeitos do pacto laboral a que estão jungidos o empregador e o obreiro, de modo a permitir que este entabule novo vínculo funcional. Em regra, na lição de MAURICIO GODINHO DELGADO, “praticamente todas as cláusulas contratuais não se aplicam durante a suspensão: não se presta serviço, não se paga salário, não se computa tempo de serviço, não se produzem recolhimentos vinculados ao contrato, etc.”<sup>8</sup>. Elide-se também, por conseguinte, a possibilidade de acumulação remunerada de empregos, afastando-se a vedação dos incisos XVI e XVII do artigo da Constituição Federal<sup>9</sup>.

**13.** Logo, com a suspensão do pacto laboral, estaria franqueada a alteração do regime jurídico do empregado para assunção das atribuições de novo posto de trabalho, ainda que sob o poder diretivo do mesmo empregador.

**14.** A jurisprudência dos Tribunais Superiores parece endossar essa ordem de ideias. Com efeito, o Tribunal Superior do Trabalho apresenta

---

<sup>7</sup> De minha autoria.

<sup>8</sup> DELGADO, MAURÍCIO GODINHO. *Curso de Direito do Trabalho*, 13ª edição. São Paulo: LTr, 2014, p.1120.

<sup>9</sup> *Verbis*: “Art. 37. [...]XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;”



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

relevantes precedentes no sentido de que a suspensão do contrato de trabalho tem o condão de sustar os direitos e as obrigações recíprocas das partes. Assim, o desencargo das obrigações trabalhistas pelo empregador durante o tempo em que suspenso o vínculo laboral, em face do exercício de cargo em comissão, de natureza administrativa, não afrontaria a legislação trabalhista. Nesse sentido:

RECURSO DE REVISTA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. CONTRATO SUSPENSO. NOMEAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO. RECOLHIMENTO DO FGTS. **O Tribunal Regional consignou que os exercentes de cargos em comissão, nos termos da Lei Municipal, eram regidos pelo regime estatutário. Assim, resta claro que o contrato de trabalho do reclamante, empregado público (celetista), ficou suspenso enquanto exerceu cargo estatutário em comissão.** A suspensão do contrato de trabalho do empregado que passa a exercer um cargo em comissão, tem como consequência a interrupção do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Recurso de revista não conhecido.

(TST-RR-1696-93.2012.5.15.0071, 2ª Turma, Rel. Min. Delaíde Miranda Arantes, DEJT 12/08/2016)

(d.n.)

SUSPENSÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO. NÃO RECOLHIMENTO DO FGTS. **O principal efeito da suspensão do contrato de trabalho é a sustação das obrigações recíprocas das partes. O contrato continua vigente mas não há trabalho e nem remuneração. Inexistindo remuneração, não há que se falar em depósitos do FGTS sobre os salários.** Dessa forma, o não recolhimento do FGTS, durante o tempo em que suspenso o contrato de trabalho, em face do exercício de cargo em comissão, de natureza administrativa, não afronta a legislação trabalhista.

(TST-RR-542197-17.1999.5.01.5555, 1ª Turma, Rel. Juiz Convocado Aloysio Silva Corrêa da Veiga, DJU de 27/02/2004)

(d.n.)

**15.** Ainda sob a mesma vertente, trago à colação

julgado da Primeira Turma do Tribunal Superior do Trabalho que, mantendo a decisão do





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Tribunal Regional de origem, afastou os argumentos do empregado celetista do Departamento de Estradas de Rodagem - DER que pretendia a manutenção do regime jurídico da CLT ainda que nomeado em cargo comissionado sob o regime estatutário no âmbito da mesma entidade, bem como o recolhimento dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS suprimidos no período. Eis o teor da ementa do referido julgado:

AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. **EMPREGADO PÚBLICO. NOMEAÇÃO PARA CARGO EM COMISSÃO EM REGIME ESTATUTÁRIO. SUSPENSÃO DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE FGTS.** Impõe-se confirmar a decisão agravada, mediante a qual denegado seguimento ao recurso da parte, uma vez que as razões expendidas pela agravante não logram demonstrar o apontado equívoco em relação a tal conclusão. Agravo conhecido e não provido.

(TST-Ag-AIRR-10491-04.2015.5.15.0065, 1ª Turma, Rel. Min. Hugo Carlos Scheuermann, DEJT 24/08/2018)

(d.n.)

**16.** Os Tribunais Regionais registram em seu repertório de jurisprudência igual entendimento, como se extrai de recente decisão tirada dos autos do Processo nº 1001180-79.2020.5.02.0316, do TRT da 2ª Região, em que se consignou que “a investidura em cargo efetivo, ainda que em caráter precário, especialmente quando em concomitância com a suspensão do contrato de trabalho originário, é incompatível com a fruição de direitos celetistas típicos como o FGTS”. Confira-se a íntegra da ementa do referido julgado:

RECURSO ORDINÁRIO. INVESTIDURA PRECÁRIA DE EMPREGADO PÚBLICO CELETISTA EM CARGO ESTATUTÁRIO. SUSPENSÃO DO CONTRATO DE TRABALHO E DOS DEPÓSITOS DE FGTS. POSSIBILIDADE. **Havendo legislação municipal que autoriza o preenchimento excepcional de cargo de provimento efetivo mediante comissionamento, o qual, na espécie, recaiu sobre empregado municipal celetista, é válida a suspensão do contrato de trabalho**



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**e a cessação temporária dos recolhimentos do FGTS, sobretudo diante da anuência expressa do trabalhador beneficiado.**

Recurso ordinário desprovido.

(TRT2-ROT-1001180-79.2020.5.02.0316, 16ª Turma, Rel. Marcio Men Granconato, DEJT 28/06/2022)

(d.n.)

**17.** O Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, por sua vez, acolheu os argumentos do Departamento de Estradas de Rodagem - DER no sentido de que o ente não estaria obrigado ao recolhimento dos depósitos fundiários no período em que empregados celetistas de seu quadro assumiram cargos em comissão, dada a suspensão do contrato de trabalho. O voto condutor do Relator nos autos do Processo nº 0011024-46.2016.5.15.0026 asseverou que

são indevidos os depósitos do FGTS do período em que houve o desempenho de cargo em comissão, pois nestes períodos os contratos de trabalho estiveram suspensos e foram submetidos ao Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo. **Verifica-se que a aceitação da nomeação ao referido cargo traz benefícios econômicos, além de direitos e vantagens conferidos aos servidores contratados sob o regime estatutário, sendo uma opção do empregado.** A opção pelo cargo em comissão implicou na suspensão dos seus contratos de trabalho e das obrigações dele decorrentes, razão pela qual os autores não fazem jus aos depósitos de FGTS pleiteados.

(TRT15-ROT-0011024-46.2016.5.15.0026, 1ª Turma - 2ª Câmara, Rel. José Otávio de Souza Ferreira, DEJT 08/11/2017)

(d.n.)

**18.** Igualmente nesse sentido, há diversos julgados proferidos pelos Tribunais Regionais que entenderam assistir razão às Municipalidades que nomearam servidores celetistas em cargos em comissão sob o regime estatutário pois, havendo aceitação do empregado para a assunção das atribuições de tais postos, a situação não configura alteração unilateral lesiva ao obreiro, não subsistindo obrigações trabalhistas durante o período do exercício do cargo comissionado dada a suspensão do pacto laboral.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Como se colhe de trecho do acórdão proferido nos autos do Processo nº 0010168-48.2018.5.15.0144,

**a aceitação da nomeação ao cargo de Chefe de Unidade, o qual importou benefícios econômicos, além de direitos e vantagens conferidas aos servidores contratados sob o regime estatutário, é opção do empregado, não configurando alteração unilateral, tampouco causando-lhe prejuízo.** Nesse contexto, a opção pelo cargo em comissão implica suspensão do contrato de trabalho, ensejando a sustação das obrigações dele decorrentes, razão pela qual o reclamante não faz jus aos depósitos de FGTS postulados e tampouco à incorporação da gratificação de função do período anterior à nomeação. Dessa forma, a suspensão do contrato de trabalho da empregada que passa a exercer um cargo em comissão, tem como consequência a interrupção do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

(TRT15-ROT-0010168-48.2018.5.15.0144, 2ª Turma - 3ª Câmara, Rel. José Carlos Abile, DEJT 13/02/2019)

(d.n.)

**19.** Considerando incontroversa a investidura do empregado, ainda que provisória, em cargo em comissão sob regime estatutário, consoante a previsão do artigo 10 da Lei Municipal nº 1.429/68 - Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos, bem como a validade do termo de suspensão do contrato de trabalho firmado entre as partes, decidiu a 2ª Turma do TRT-2ª Região, no bojo do Processo nº 1001913-65.2017.5.02.0311, que o vínculo do reclamante rege-se, no período, pelo referido estatuto, e não pela Consolidação das Leis do Trabalho:

SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DO CONTRATO DE TRABALHO REGIDO PELA CLT. EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO. AUTARQUIA MUNICIPAL. RECOLHIMENTOS PARA O FGTS.

À vista de expressa disposição legal e contratual a respeito do tema, o empregado público de autarquia municipal de Guarulhos é regido, ainda que temporariamente, pelo regime jurídico dos funcionários públicos municipais no período em que exerce, para a autarquia municipal, cargo em comissão. Dessa forma, não há falar em



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

recolhimentos para o FGTS no período em que, temporariamente suspenso o contrato de trabalho regido pela CLT, o reclamante exerceu cargo em comissão no Serviço Autônomo de Água e Esgoto, autarquia municipal de Guarulhos.

(TRT2-ROT-1001913-65.2017.5.02.0311, 2ª Turma, Rel. Rodrigo Garcia Schwarz, DEJT 23/10/2019)

**20.** Nessa linha de entendimento, registro, ainda, os seguintes julgados: TRT15-ROT-0011723-43.2015.5.15.0100, 3ª Turma - 6ª Câmara, Rel. Tarcio Jose Vidotti, DEJT 26/07/2018; TRT15-ROT, 0010970-86.2015.5.15.0100, 3ª Turma - 6ª Câmara, Rel. Rosemeire Uehara Tanaka, DEJT 07/03/2019; TRT15-ROT-0011171-39.2019.5.15.0100, 5ª Turma - 10ª Câmara, Rel. Edison Dos Santos Pelegrini, DEJT 05/11/2020; TRT2-ROT-1001777-94.2019.5.02.0312, 5ª Turma, Rel. Sonia Maria Lacerda, DEJT 30/10/2020; TRT2-ROT-1000771-14.2016.5.02.0391, 14ª Turma, Rel. Maria Cristina Xavier Ramos Di Lascio, DEJT 07/04/2017; TRT2-ROT-AI-1001918-69.2017.5.02.0317, 7ª Turma, Rel. Sonia Maria De Barros, DEJT 14/02/2019.

**21.** De outro lado, a 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo afastou a pretensão de servidor que, investido em cargo em comissão sob o regime estatutário, almejava a condenação da Municipalidade ao pagamento de verbas rescisórias e outras parcelas de natureza nitidamente trabalhistas. Nos termos do preciso voto proferido pela Rel. Des. VERA ANGRISANI nos autos da Apelação Cível nº 0001513-96.2019.8.26.0079 (j. 23/09/2021):

[...] não se trata de relação de trabalho regida pela CLT, mas sim de regime estatutário para exercer cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, **afastando-se a incidência das regras trabalhistas típicas do regime celetista, bem como o recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS quando da exoneração do cargo.**

O regime jurídico a ser aplicado pelos servidores comissionados é aquele determinado pela Administração Pública, isto é, regime jurídico-administrativo. Desta forma, considerando que o cargo em comissão é de livre nomeação e exoneração, não há que se falar



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

sequer em dispensa sem justa causa nos termos da CLT, de modo que não cabe à Administração o depósito de FGTS.

Em verdade, a apelante confunde o servidor ocupante de cargo em comissão, sujeito ao regime estatutário, com o empregado público contratado sob o regime da legislação trabalhista e ocupante de emprego público.

Assim sendo, é forçoso reconhecer que a recorrente não faz *jus* ao recebimento do FGTS, nem a qualquer verba rescisória prevista na CLT, **até porque a percepção de tais verbas é incompatível com o exercício de cargos em comissão.**

(d.n.)

**22.** Em suma: a alteração do regime jurídico que rege a relação entre servidor e Administração, de celetista para estatutário, aperfeiçoa-se, necessariamente, por meio da suspensão do vínculo trabalhista de origem, o que implica a sustação de todas as obrigações deste decorrentes.

### **II. OS CARGOS EM COMISSÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - CCESP SEGUNDO O REGIME INSTITUÍDO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.395, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2023**

**23.** Assimiladas essas ideias, passo ao exame dos dispositivos da Lei Complementar nº 1.395, de 22 de dezembro de 2023, a qual instituiu novo Quadro Geral de Cargos em Comissão e Funções de Confiança (QGCFC) nos seguintes termos:

*Artigo 2º - Fica instituído o Quadro Geral de Cargos em Comissão e Funções de Confiança (QGCFC), e respectivo sistema retributivo, composto pelos Cargos em Comissão do Estado de São Paulo (CCESP) e pelas Funções de Confiança do Estado de São Paulo (FCESP), destinados às atividades de direção, chefia e assessoramento no âmbito da Administração Pública direta e autárquica.*

***Parágrafo único** - Os cargos em comissão e as funções de confiança do QGCFC:*



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

*1. conferem ao seu ocupante o conjunto de atribuições e de responsabilidades correspondentes às competências da unidade prevista na estrutura organizacional do órgão ou da entidade;*

*2. serão regidos pela Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, no que não contrariar as disposições desta lei complementar.*

*Artigo 4º - Ficam criados, no Quadro Geral de Cargos em Comissão e Funções de Confiança (QGCFC), 14.071 (quatorze mil e setenta e um) cargos em comissão e 7.524 (sete mil quinhentos e vinte e quatro) funções de confiança, remunerados conforme Anexo I desta lei complementar.*

*§ 1º - As atribuições mínimas dos cargos em comissão são as previstas no Anexo II desta lei complementar.*

*§ 2º - Os cargos em comissão e as funções de confiança do QGCFC correspondem aos valores unitários constantes dos Anexos III e IV desta lei complementar, respectivamente.*

*§ 3º - É vedada a adoção de regime distinto do previsto nesta lei complementar para os cargos em comissão e funções de confiança do QGCFC.*

(g.n.)

**24.** No tocante ao regime retributório dos agentes nomeados para os cargos em comissão (CCESP) regidos pela LCE nº 1.395/2023, estabelece o artigo 12 do diploma, que:

***Artigo 12 - Os servidores titulares de cargo efetivo e os ocupantes de função-atividade de natureza permanente ou de emprego público permanente, da Administração Pública direta ou indireta do Estado de São Paulo, nomeados para os cargos em comissão do QGCFC, poderão optar por uma das seguintes formas de remuneração:***

***I - pelo subsídio do respectivo cargo em comissão, na forma do Anexo I desta lei complementar;***

***II - pela remuneração do seu cargo, emprego público ou função-atividade de origem, inclusive se percebida pelo regime de subsídio, acrescida de 60% (sessenta por cento) do valor do subsídio fixado***



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

*para o respectivo cargo em comissão, observada a limitação constitucional remuneratória aplicável.*

*§ 1º - O disposto no inciso I deste artigo aplica-se aos servidores titulares de cargo efetivo e empregados públicos permanentes oriundos de órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes, da União, de outros Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nomeados para cargos em comissão, na hipótese de cessão ou afastamento, com prejuízo dos vencimentos ou da remuneração.*

*§ 2º - O disposto no inciso II deste artigo aplica-se aos servidores titulares de cargo efetivo e empregados públicos permanentes oriundos de órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes, da União, de outros Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nomeados para cargos em comissão, na hipótese de cessão ou afastamento, sem prejuízo dos vencimentos ou da remuneração, observada a limitação constitucional remuneratória aplicável.*

*§ 3º - Os servidores designados para o exercício das funções de confiança perceberão a remuneração do respectivo cargo efetivo, emprego permanente ou função-atividade, acrescida da retribuição correspondente ao valor da respectiva função de confiança (FCESP), na forma estabelecida no Anexo I desta lei complementar, observada a limitação constitucional remuneratória aplicável.*

(g.n.)

**25.** Segundo os dispositivos acima reproduzidos, os empregados celetistas dos quadros permanentes da Administração Pública direta e indireta poderão ser nomeados para os cargos em comissão (CCESP), nos quais passarão a ser regidos pelo regime estatutário (art. 2º, parágrafo único, nº 2), facultando-se-lhes a opção pela remuneração do subsídio “cheio” (art. 12, I) ou a remuneração do emprego público de origem acrescida de 60% do subsídio fixado para o CCESP (art. 12, II).

**26.** Como assentado no capítulo inicial deste opinativo, referidas situações deverão ser pactuadas mediante a **suspensão do contrato de trabalho**, com a concordância do empregado, de sorte a autorizar a sustação dos direitos e obrigações recíprocas das partes e o exercício das atribuições dos postos comissionados sob regime jurídico diverso, ainda que prestadas ao mesmo ente empregador.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

27. A opção pela remuneração do emprego público de origem, prevista no inciso II do artigo 12, não tem o condão de alterar tal solução. Com efeito, ao estabelecer o **regime estatutário** para reger os cargos em comissão da LCE nº 1.395/2023, consoante a inequívoca disposição contida no art. 2º, parágrafo único, do diploma legal, o legislador igualmente dispôs sobre as formas de remuneração de tais postos comissionados, as quais decorrem unicamente do regime jurídico por ele fixado.

28. Regime jurídico, na lição de ODETE MEDAUAR<sup>10</sup>, “significa o conjunto de normas referentes aos seus deveres, direitos e demais aspectos da sua vida funcional. Ao se mencionar regime jurídico dos servidores, cogita-se do modo como o ordenamento disciplina seus vínculos com o poder público, quanto a direitos, deveres e vários aspectos da sua vida funcional”.

29. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO<sup>11</sup> ensina que “O regime estatutário contém toda a disciplina especial necessária para caracterizar o servidor público, regendo suas relações com as pessoas de direito público, desde seu ingresso na função pública, definindo seu lugar, sua remuneração, as condições de prestação de serviço, suas responsabilidades e o sistema disciplinar a que está sujeito, até o seu egresso”. Duas dessas características, todavia, a seu ver, seriam definitórias do vínculo estabelecido: “a criação legal do *lugar* a ser ocupado pelo servidor na organização administrativa estatal, com suas respectivas atribuições, e a fixação legal da correspondente *remuneração* pelos cofres públicos”.

30. A Lei Complementar nº 1.395/2023 tratou precisamente de tais aspectos: de um lado, criou postos comissionados e suas respectivas atribuições (artigo 4º) e, de outro, fixou o sistema remuneratório correspondente (artigos 12 e seguintes).

---

<sup>10</sup> *Direito Administrativo Moderno*. 17ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 310.

<sup>11</sup> *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009, p. 326.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

31. Ora, tanto a opção pela remuneração do subsídio “cheio” (art. 12, I) como pela remuneração do emprego público de origem acrescida de 60% do subsídio fixado para o CCESP (art. 12, II) **decorrem unicamente da nova relação jurídica estatutária firmada sob a égide da LCE nº 1.395/2023**, de sorte que a faculdade outorgada pelo legislador quanto à forma de remuneração do empregado em situações da espécie certamente **não poderia significar a opção pela permanência no regime celetista**.

32. Admitir-se o contrário implicaria reconhecer a existência de um regime híbrido, caracterizado pela inescapável profusão de regimes jurídicos, situação essa que não encontra lastro no nosso ordenamento jurídico e que poderia gerar potenciais riscos de questionamento nos Tribunais.

33. Logo, recomenda-se a suspensão do contrato de trabalho do empregado celetista nomeado para **cargo em comissão** (CCESP) ora optante pelo subsídio do respectivo cargo em comissão (art. 12, I) ora pela remuneração do emprego público de origem acrescida de 60% do subsídio fixado para o CCESP (art. 12, II), mediante sua anuência ao termo de suspensão a ser firmado com o empregador, de modo a sustar os direitos e as obrigações recíprocas das partes e, assim, autorizar o exercício das atribuições dos postos comissionados sob regime jurídico estatutário (art. 2º, parágrafo único, “2” c.c. art. 4º, § 3º).

34. E, considerando que a suspensão do contrato de trabalho consiste na paralisação da execução de seus termos, resta incompatível a fruição, durante o período, de direitos celetistas típicos como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Como ensina SERGIO PINTO MARTINS, “Na suspensão do contrato de trabalho, não é contado o tempo de serviço na empresa, nem há pagamento de salário. Assim, não há que se falar em incidência do FGTS”<sup>12</sup>.

### III. AS FUNÇÕES DE CONFIANÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO - FCESP SEGUNDO O REGIME INSTITUÍDO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.395, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2023: EXEGESE

---

<sup>12</sup> MARTINS, SÉRGIO PINTO. *Manual do FGTS* - 6ª Ed - 2025 (Portuguese Edition) (p. 257). Editora Foco. Edição do Kindle.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

DO ART. 7º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.395/2023 À LUZ DO ART. 37, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

35. Funções de confiança e cargos em comissão assemelham-se quanto à natureza das atribuições – restritas aos encargos de chefia, direção e assessoramento – e quanto à confiança que caracteriza seu preenchimento. São, contudo, institutos marcadamente distintos. Consoante a doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>13</sup>:

O cargo em comissão, também denominado cargo de confiança, não se confunde com a chamada função de confiança, que consiste na assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do ocupante de um cargo de provimento efetivo, ao que corresponde o pagamento de uma remuneração adicional.

Portanto, determinadas tarefas diferenciadas e de grande relevo podem gerar a criação de cargos em comissão, mas também podem ser assumidas pelos ocupantes de cargos de provimento efetivo aos quais se atribui uma gratificação pecuniária – denominando-se esta última hipótese função de confiança.

A chamada **função de confiança não consiste numa posição jurídica equivalente a um cargo público, mas na ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo**, mediante uma gratificação pecuniária. Não se admite a concessão de tal benefício ao ocupante de cargo em comissão, na medida em que a remuneração correspondente abrange todas as responsabilidades e encargos possíveis.

(d.n.)

36. Sob essa perspectiva, as funções de confiança só podem ser atribuídas aos servidores que já componham o quadro de pessoal como ocupantes de cargo efetivo<sup>14</sup>, ao contrário dos cargos em comissão, que são de livre

<sup>13</sup> FILHO, MARÇAL J. Curso de Direito Administrativo - 15ª Edição 2024. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.575. ISBN 9786559649822. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 05 jul. 2025.

<sup>14</sup> DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. *Direito Administrativo (Portuguese Edition)* (p. 728). Edição do Kindle.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

provimento da autoridade nomeante. Esse foi o entendimento manifestado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento do IAI 0014890-12.2021.8.26.0000<sup>15</sup>, que reputou inconstitucionais dispositivos de lei municipal que admitiam designações de servidores sem vínculo efetivo com a Administração Pública municipal para funções em confiança.

37. Há, contudo, respeitadas vozes no seio da doutrina que admitem a possibilidade de servidor estranho aos quadros do órgão ou entidade ser designado para o exercício da função de confiança, desde que se cuide de servidor **titular de cargo efetivo**. Segundo a doutrina de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “as funções gratificadas (ou de confiança, no dizer da Constituição) são reservadas exclusivamente aos servidores ocupantes de cargo efetivo, ainda que sejam lotados em órgão diverso”<sup>16</sup>.

38. LUCAS ROCHA FURTADO igualmente endossa essa ordem de ideias. Segundo o autor, o servidor investido no respectivo cargo de provimento em caráter efetivo pode ser designado para exercer atribuições distintas daquelas afetas a seu cargo efetivo, desde que relativas a encargos de chefia, direção e assessoramento, podendo tais designações recair sobre os servidores efetivos do órgão ou entidade à qual jungida a função de confiança ou mesmo oriundos de outros poderes ou esferas de governo, **desde que haja autorização legal** nesse sentido. Na lição do autor,

---

<sup>15</sup> “INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE OLÍMPIA – FUNÇÕES DE CONFIANÇA – SERVIDORES TITULARES DE CARGO EM COMISSÃO – INCOMPARIBILIDADE COM ART. 37, V, CF E 115, V, CE – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – RECONHECIMENTO. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade. Designação de servidores públicos municipais para exercício de funções de confiança. Artigo 76 da Lei Municipal nº 4.212/2016 (vigente à época das nomeações, cuja nulidade se postula na ação originária) e do artigo 75 da Lei Municipal nº 4.571/2020, que permitem a designação de servidores ocupantes de cargos em comissão para funções de confiança, em contrariedade ao estabelecido no art. 37, V, da Constituição Federal e art. 115, V, da Constituição Estadual. Previsão constitucional que visa atribuir, a aqueles que já integram a Administração Municipal e conhecem seu funcionamento, funções de chefia, direção ou assessoramento. **Nomeação de servidores sem vínculo efetivo e de servidores de outros entes federativos que frustra a própria finalidade da existência de duas modalidades distintas de admissão de pessoas para exercício de funções que demandam especialidade e confiança do administrador (cargos em comissão, de um lado, e funções de confiança, de outro).** Inconstitucionalidade reconhecida. Arguição procedente.” (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0014890-12.2021.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangel; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Olímpia - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 27/01/2022). (g.n.)

<sup>16</sup> FILHO, JOSÉ DOS SANTOS C. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.514. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 03 jul. 2025.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

o servidor continua a ocupar o mesmo lugar (cargo) no serviço público, mas não mais exercerá as funções deste cargo, devendo exercer as novas atribuições pertinentes à função de confiança.

É característica da função de confiança ser privativa de quem é titular de cargo efetivo. Em razão do que tenha sido definido em lei, é possível, no entanto, que somente possam ser designados para a função de confiança servidores efetivos do órgão ou entidade a que esteja vinculada aquela função ou, ao contrário, que possam ser requisitados servidores efetivos lotados em outros órgãos, entidades, poderes ou mesmo quem integre outra esfera de governo. **Trata-se de questão a ser definida na própria lei que deve indicar os requisitos necessários à designação.**<sup>17</sup>

(g.n.)

**39.** A Lei Federal nº 8.112/1990 seguiu essa trilha, ao autorizar a cessão dos servidores da União<sup>18</sup> nas seguintes situações:

*Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses: [\(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#)*

*I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; [\(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#)*

**40.** Igualmente nessa direção, a Lei Federal nº 14.204, de 16 de setembro de 2021 – que nitidamente parece ter inspirado a edição da Lei Complementar nº 1.395/2023 – a qual dispôs no artigo 13, que:

*Art. 13. Nas nomeações ou nas designações de cargos em comissão e de funções de confiança, serão observadas as seguintes regras:*

---

<sup>17</sup> FURTADO, LUCAS ROCHA. *Curso de Direito Administrativo (Portuguese Edition)*. Editora Fórum. Edição do Kindle.

<sup>18</sup> O Decreto Federal nº 10.835, de 14 de outubro de 2021, por sua vez, estabelece que “*A cessão é o ato pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com o órgão ou a entidade de origem, passa a ter exercício em outro órgão ou outra entidade*” (art. 3º).



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

*I – para os CCE dos níveis 1 a 4, somente poderão ser nomeados servidores ocupantes de cargo efetivo, empregados permanentes da administração pública e militares;*

*II – para as FCE, somente poderão ser designados servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou de entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e*

*III – para os cargos em comissão existentes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no mínimo, 60% (sessenta por cento) do total serão ocupados por servidores de carreira.*

(g.n.)

**41.** Cuida-se precisamente da regra disposta no artigo 7º, § 2º, da Lei Complementar nº 1.395/2023, comando este que rege a designação de servidores ocupantes de cargos efetivos para o exercício das Funções de Confiança do Estado de São Paulo - FCESP. Eis o teor do dispositivo:

*Artigo 7º - [...]*

*[...]*

*§ 2º- Poderão ser designados para o exercício das FCESP servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

(g.n.)

**42.** Em outras palavras, a norma referida veda a designação de empregados permanentes oriundos de órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta de outros entes federativos ou Poderes para as Funções de Confiança do Estado de São Paulo - FCESP.

**43.** Ainda que não tenha havido expressa menção aos empregados do quadro permanente dos entes da Administração Indireta do Estado de São Paulo, o comando em destaque deve ser lido à luz do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, de modo que a **vedação de designação para o exercício de FCESP deve incidir**



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

sobre todo e qualquer empregado permanente, acatando-se, assim, o texto constitucional, segundo o qual as funções de confiança serão **exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo**, ainda que se admita seja ele estranho ao órgão ou entidade à qual esteja vinculada a função.

44. Nesse contexto, e para que não reste sombra de dúvidas com relação ao alcance do artigo 12, § 3º, da LC nº 1.395/2023, segundo o qual “*Os servidores designados para o exercício das funções de confiança perceberão a remuneração do respectivo cargo efetivo, emprego permanente ou função-atividade, acrescida da retribuição correspondente ao valor da respectiva função de confiança (FCESP), na forma estabelecida no Anexo I desta lei complementar, observada a limitação constitucional remuneratória aplicável*”, não se pode perder de vista que o comando disciplina tão somente o **sistema retributivo** dos servidores sobre os quais pode recair a designação para o exercício da FCESP, ou seja, os titulares de cargos efetivos ou ocupantes de função-atividade<sup>19</sup>.

45. Veja que a União foi expressa ao prever que os empregados do quadro permanente da Administração Pública somente poderão ser nomeados para os cargos em comissão, conforme se depreende da leitura conjunta dos artigos 13 e 16 da já mencionada Lei Federal nº 14.204, de 16 de setembro de 2021. Confira-se:

*Art. 13. Nas nomeações ou nas designações de cargos em comissão e de funções de confiança, serão observadas as seguintes regras:*

---

<sup>19</sup> Apenas rememoro, no tema, que esta Instituição fixou há mais de década orientação no sentido de que a designação de **ocupante de função-atividade** para exercer função de confiança encontra fundamento no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, nos termos do despacho de aditamento da Chefia desta Especializada (Dr. DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR) no Parecer **PA nº 77/2013** (Dra. PATRICIA ESTER FRYSZMAN). A autora do opinativo reconheceu a viabilidade de atribuir-se a função gratificada aos empregados públicos permanentes, desde que no seio da entidade descentralizada e **sob o regime laboral**. Assim, a diretriz fixada no referido opinativo não poderia ser invocada para autorizar-se a designação de empregados permanentes, ainda que o regime de admissão do quadro permanente da entidade se dê pelo regime trabalhista, dado que a Lei Complementar nº 1.395/2023 fixa o regime estatutário para as FCESP (art. 2º, parágrafo único, nº 2), vedando-se a adoção de regime distinto do diploma legal para as FCESP do Quadro Geral de Cargos em Comissão e Funções de Confiança (art. 4º, § 3º).





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

*I – para os CCE dos níveis 1 a 4, somente poderão ser nomeados servidores ocupantes de cargo efetivo, **empregados permanentes da administração pública** e militares;*

*II – para as FCE, somente poderão ser designados servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou de entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...].*

*Art. 16. Os CCE ocupados por servidores efetivos, por **empregados permanentes** da administração pública ou por militar e as FCE:*

*I – não se incorporarão à remuneração, ao salário ou ao soldo;*

*II – não servirão de base de cálculo para qualquer outra parcela remuneratória; e*

*III – não integrarão os proventos de aposentadoria e de pensão, ressalvadas as opções de que tratam o [§ 2º do art. 4º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004](#), e o [§ 1º do art. 16 da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012](#).*

(g.n.)

**46.** A reforçar o entendimento, a Lei Federal nº 13.464, de 10 de julho de 2017, estabelece que:

*Art. 49. Os empregados dos quadros permanentes de empresas públicas e de sociedades de economia mista da administração pública federal poderão ser cedidos para exercer: [\(Vide Decreto nº 9.144, de 2017\)](#)*

*I - **cargo em comissão** na administração pública direta, autárquica e fundacional; e*

*II - vetado.*

(g.n.)

**47.** Assim, os empregados permanentes da Administração Pública indireta de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídos os entes da Administração indireta do Estado de São Paulo, somente poderão ser nomeados para os cargos em comissão.

#### IV. CONCLUSÕES



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

48. Das considerações expostas, conclui-se:

(i) os empregados celetistas dos quadros permanentes da Administração Pública direta e indireta poderão ser nomeados para os **cargos em comissão (CCESP)**, nos quais passarão a ser regidos pelo regime estatutário (art. 2º, parágrafo único, nº 2 c.c. art. 4º, § 3º), facultando-se-lhes a opção pela remuneração do subsídio do respectivo CCESP (art. 12, I) ou a remuneração do emprego público de origem acrescida de 60% do subsídio fixado para o CCESP (art. 12, II);

(ii) tanto a opção pela remuneração do subsídio “cheio” (art. 12, I) como pela remuneração do emprego público de origem acrescida de 60% do subsídio fixado para o CCESP (art. 12, II) decorrem unicamente da nova relação jurídica estatutária firmada sob a égide da LCE nº 1.395/2023, de modo que a faculdade outorgada pelo legislador quanto à forma de remuneração do empregado em situações da espécie não poderia significar a opção pela permanência no regime celetista;

(iii) a suspensão do contrato de trabalho constitui instrumento apto a afastar a execução e os principais efeitos do pacto laboral a que estão jungidos o empregador e o obreiro;

(iv) segundo precedentes dos Tribunais Trabalhistas, a suspensão do contrato de trabalho tem o condão de sustar os direitos e as obrigações recíprocas das partes; havendo aceitação do empregado para o exercício das atribuições em postos comissionados sob regime jurídico diverso, a situação não configura alteração unilateral lesiva ao obreiro, não subsistindo obrigações tipicamente trabalhistas, como o recolhimento do FGTS, durante o período do exercício do cargo comissionado;



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

(vi) os empregados permanentes da Administração Pública somente poderão ser nomeados para os **cargos em comissão (CCESP)**;

(vii) as **funções de confiança (FCESP)** serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo (art. 37, V, da CF), ainda que se admita seja ele estranho ao órgão ou entidade à qual esteja vinculada a função (art. 7º, § 2º, da LC nº 1.395/2023).

É o parecer, que submeto à elevada consideração superior.

São Paulo, 28 de agosto de 2025.

**Suzana Soo Sun Lee**

Procuradora do Estado

GUSTAVO SILVA TORRES

Residente Jurídico

MARLOM HENRY KIRST

Residente Jurídico



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**PROCESSO:** SEI 018.00002769/2025-76

**INTERESSADO:** Subsecretaria de Gestão de Pessoal

**ASSUNTO:** Aplicação da LC 1395/2023 para empregado CLT

**PARECER:** PA nº 11/2025

Em linhas gerais, a consulta sob exame almeja esclarecer quais os impactos da Lei Complementar nº 1.395/2023, que promoveu a reestruturação dos **cargos em comissão e funções de confiança** da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo, sobre os **empregados públicos paulistas**, na eventualidade de assumirem algum desses vínculos.

A Lei Complementar nº 1.395/2023 instituiu o Quadro Geral de Cargos em Comissão e Funções de Confiança (QGCFC), composto pelos Cargos em Comissão do Estado de São Paulo (CCESP) e pelas Funções de Confiança do Estado de São Paulo (FCESP), destinados às atividades de direção, chefia e assessoramento no âmbito da Administração Pública direta e das autarquias do Estado de São Paulo. E o fez com o claro intuito de abranger a generalidade dos postos dessa natureza no âmbito da Administração Pública Estadual. Confira-se:

**Artigo 1º** - Os cargos em comissão e as funções de confiança, no âmbito da Administração Pública direta e das autarquias, ficam estruturados nos termos desta lei complementar.

**Artigo 2º** - Fica instituído o Quadro Geral de Cargos em Comissão e Funções de Confiança (QGCFC), e respectivo sistema retributório, composto pelos Cargos em Comissão do Estado de São Paulo (CCESP) e pelas Funções de Confiança do Estado de São Paulo (FCESP), destinados às atividades de direção, chefia e assessoramento no âmbito da Administração Pública direta e autárquica.

**Parágrafo único** - Os cargos em comissão e as funções de confiança do QGCFC:

1. conferem ao seu ocupante o conjunto de atribuições e de responsabilidades correspondentes às competências da unidade prevista na estrutura organizacional do órgão ou da entidade;

2. serão regidos pela Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, no que não contrariar as disposições desta lei complementar.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

A Exposição de Motivos nº 43/2023, encartada ao PLC nº 138/2023, não deixa dúvidas acerca da vocação universalizante da Lei Complementar nº 1395/2023:

No mérito, o anteprojeto tem como objetivo instituir Quadro Geral de Cargos em Comissão e Funções de Confiança (QGCFC), composto pelos Cargos em Comissão do Estado de São Paulo (CCESP) e pelas Funções de Confiança do Estado de São Paulo (FCESP).

A proposta apresenta um modelo de organização para os cargos e funções com uma configuração mais uniforme, maior flexibilidade de gestão e sem distorções remuneratórias, com destaque para as seguintes medidas e características: a) criação de Quadro Único com apenas 18 níveis; b) previsão de percentual mínimo de 20% para ocupação dos cargos em comissão por servidores permanentes; c) readequação dos níveis remuneratórios; d) adoção do regime de subsídio.

Com o fito de fazer valer essa vocação universalizante, a Lei Complementar nº 1.395/2023 criou inúmeros cargos em comissão e funções de confiança, estabelecendo as atribuições mínimas a serem desempenhadas pelos titulares de CCESP<sup>1</sup>:

**Artigo 4º** - Ficam criados, no Quadro Geral de Cargos em Comissão e Funções de Confiança (QGCFC), 14.071 (quatorze mil e setenta e um) cargos em comissão e 7.524 (sete mil quinhentos e vinte e quatro) funções de confiança, remunerados conforme Anexo I desta lei complementar.

**§ 1º** - As atribuições mínimas dos cargos em comissão são as previstas no Anexo II desta lei complementar.

**§ 2º** - Os cargos em comissão e as funções de confiança do QGCFC correspondem aos valores unitários constantes dos Anexos III e IV desta lei complementar, respectivamente.

**§ 3º** - É vedada a adoção de regime distinto do previsto nesta lei complementar para os cargos em comissão e funções de confiança do QGCFC.

Contudo, o legislador optou por atribuir a um decreto geral tanto a distribuição desses cargos e funções entre os órgãos e entidades estaduais, quanto o estabelecimento de regras de padronização para o emprego dos CCESP e FCESP em tais estruturas organizacionais<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Por outro lado, o diploma extinguiu inúmeros cargos em comissão e funções-atividade em confiança: **“Artigo 19** - Ficam extintos 4.707 (quatro mil, setecentos e sete) cargos em comissão e funções-atividade em confiança, dos Quadros das Secretarias de Estado, da Procuradoria Geral do Estado, da Controladoria Geral do Estado e das autarquias, integrados ao Banco de Contingenciamento de Cargos e Empregos Públicos da Administração Direta e Autárquica do Estado (BCEP), nos termos do Decreto nº 59.957, de 13 de dezembro de 2013, na data da publicação desta lei complementar”.

<sup>2</sup> Com essa finalidade, editou-se o Decreto nº 68.742, de 5 de agosto de 2024.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**Artigo 17** - Decreto do Chefe do Poder Executivo disporá sobre a distribuição dos cargos em comissão e funções de confiança do QGCFC, devendo disciplinar:

**I** - o quantitativo de cotas por órgão e entidade;

**II** - regras gerais de padronização do emprego dos cargos em comissão e funções de confiança do QGCFC nas estruturas organizacionais dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica, garantindo que haja correspondência entre o enquadramento hierárquico, inclusive quanto à nomenclatura, nível dos cargos em comissão e funções de confiança, bem como classificação e requisitos específicos de ocupação e, se necessário, atribuições complementares dos CCESP e FCESP;

**III** - normas e diretrizes para encaminhamento de propostas de alteração do quantitativo e distribuição de cotas do QGCFC.

**Parágrafo único** - A aplicação deste artigo para a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP e a Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS observará, no mínimo, o quantitativo previsto no artigo 71 da Lei Complementar n.º 1.413, de 23 de setembro de 2024. (NR)

Afora isso, impôs a edição de decretos específicos para disciplinar a estrutura organizacional de cada órgão e entidade da Administração Direta e Autárquica, conformando-a às inovações previstas no novel diploma<sup>3</sup>:

**Artigo 18** - Os decretos que aprovarem a estrutura organizacional dos órgãos e das entidades da administração pública direta e autárquica deverão discriminar, em anexos específicos:

**I** - as competências do órgão ou entidade e das suas unidades administrativas;

**II** - quadro detalhando a estrutura organizacional, em ordem hierárquica decrescente, as nomenclaturas, os níveis e as quantidades de CCESP e FCESP;

**III** - quadro resumo detalhando as quantidades de CCESP e FCESP e seus valores-unitários, bem como comparativo entre a situação atual e a nova;

**IV** - os requisitos complementares de preenchimento de cargos em comissão e funções de confiança, quando for o caso;

---

<sup>3</sup> Das Disposições Transitórias

**Artigo 1º** - Os Secretários de Estado, o Procurador Geral do Estado, o Controlador Geral do Estado e os dirigentes das autarquias encaminharão para análise da Secretaria de Gestão e Governo Digital, e posterior submissão à Casa Civil, no prazo de até 12 (doze) meses, contados a partir da publicação desta lei complementar, conforme cronograma previsto em regulamento, as propostas de edição de decretos para revisão das estruturas organizacionais respectivas, de modo a adequá-las às disposições previstas nesta lei complementar.

**Parágrafo único** - Havendo justificativa fundada no interesse público e na necessidade da Administração, o Chefe do Poder Executivo poderá prorrogar, por meio de decreto, e por uma única vez, o prazo previsto no "caput" deste artigo.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

V - as gratificações incompatíveis com o regime dos cargos em comissão e função de confiança do QGCFC.

A concretização do sistema concebido pela Lei Complementar nº 1.395/2023 foi, portanto, condicionada a ampla regulamentação, *verbis*:

Artigo 23 - O provimento dos cargos em comissão e a designação para as funções de confiança do QGCFC ficam condicionados:

I - à edição de decreto específico de reorganização administrativa e de identificação da quantidade de cargos em comissão e de funções de confiança atribuídos a cada Secretaria de Estado, à Procuradoria Geral do Estado, à Controladoria Geral do Estado e às autarquias do Estado de São Paulo;

II - ao cumprimento das exigências legais quanto à adequação orçamentária e financeira das despesas de pessoal decorrentes da medida.

Parágrafo único - Os decretos de reorganização de que trata o inciso I deste artigo identificarão os cargos em comissão, as funções de confiança, os empregos públicos em confiança, as funções-atividade em confiança e as funções retribuídas por "pro labore" que serão extintos, na forma prevista no artigo 47, inciso XIX, alínea "b", da Constituição do Estado, em razão da implementação do QGCFC previsto nesta lei complementar.

É certo, no entanto, que, **com o advento dos decretos de reorganização vocacionados a regulamentar a Lei Complementar nº 1.395/2023 em cada órgão e entidade do Estado, as atribuições de direção, chefia e assessoramento da Administração direta e autárquica estadual serão, salvo disposição legal específica<sup>4</sup>, exercidas por meio de CCESP ou FCESP, regidos nos termos da nova lei<sup>5</sup>.**

Com relação ao **regime jurídico** desses postos de trabalho, o artigo 2º, par. único, item 2, da Lei Complementar nº 1.395/2023, estabelece que esses cargos em comissão e funções de confiança serão regidos pela Lei nº

---

<sup>4</sup> Como bem demonstrou o Parecer AJG nº 266/2025, "somente mediante previsões legais específicas é que se poderá considerar a Lei Complementar nº 1.395, de 2023, aplicável às carreiras e às instituições sujeitas, por determinação constitucional, a leis orgânicas e estatutos próprios" [Parecerista DR. VINICIUS TELES SANCHES].

<sup>5</sup> Artigo 27 - A superveniência do decreto de que trata o inciso I do artigo 23 desta lei complementar acarretará, no respectivo âmbito, a inaplicabilidade de normas anteriores, gerais, especiais ou complementares, inclusive das autarquias, relativas aos temas tratados nesta lei complementar, especialmente aos que seguem: I - fixação de quadro de cargos em comissão, de empregos públicos em confiança e de funções-atividade em confiança; II - identificação de funções de confiança e funções "pro labore"; III - especificação dos requisitos de preenchimento de cargos em comissão, empregos públicos em confiança e de funções-atividade em confiança, observado o disposto no § 2º do artigo 5º desta lei complementar; IV - fixação das atribuições de cargos em comissão, de empregos públicos em confiança e de funções-atividade em confiança e vantagens delas decorrentes; V- sistema retributivo; VI - substituição; VII - jornadas; VIII - licença-prêmio; IX - extinção de cargos em comissão, de empregos públicos em confiança, e de funções-atividade em confiança e vantagens delas decorrentes; X - vantagens previstas como incompatíveis com a sistemática remuneratória da presente lei complementar; XI - estruturas administrativas.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

10.261/1968, o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de São Paulo, naquilo que não contrariar o novo diploma; e o artigo 4º, § 3º, da mesma lei, dispõe que “é vedada a adoção de regime distinto do previsto nesta lei complementar para os cargos em comissão e funções de confiança do QGCFC”.

Tendo em vista que a Lei Complementar nº 1.395/2023 limita-se a disciplinar as condições para nomeação ou designação (artigos 7º e 8º), as substituições (artigo 9º), a jornada de trabalho (artigo 10) e o sistema retributivo (artigos 11 a 16) dos CCESP e FCESP, parece razoável tomar por certo que a disciplina geral desses vínculos consta efetivamente do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Não há dúvidas de que essa conclusão se aplica aos cargos em comissão em geral e às funções de confiança da Administração Direta e das Autarquias cujos quadros contam com servidores estatutários. Todavia, o mesmo não se pode dizer das funções de confiança no âmbito de órgãos e entidades cujo regime funcional é celetista.

Com efeito, embora a Constituição da República estabeleça que cargos em comissão e funções de confiança são igualmente destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, confere a essas duas modalidades de vínculo administrativo disciplina bastante diversa, *in verbis*:

Artigo 37 - .....

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **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;**

[g.n.]

De fato, a leitura dessas normas constitucionais evidencia que enquanto os cargos em comissão constituem unidades autônomas, com regime jurídico próprio, as funções de confiança ficam atreladas a um vínculo-base<sup>6</sup>, necessariamente um cargo efetivo cujo regime jurídico as alcançará.

Antes mesmo das funções de confiança ganharem assento constitucional, MÁRIO MASAGÃO<sup>7</sup> se referia a elas como sendo “aquelas desempenhadas cumulativamente por quem já ocupa algum cargo público. São as ‘funções

<sup>6</sup> Por isso é que, em um esforço didático, FERNANDA MARINELLA aduz que a função de confiança “não conta com um lugar no quadro funcional da Administração” [*Direito Administrativo*, 14ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 650].

<sup>7</sup> *Curso de Direito Administrativo*. Tomo II. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 206.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

gratificadas', que se referem a encargos de chefia, de assessoramento, de secretariado, e outras determinadas em lei". Na mesma esteira, ODETE MEDAUAR hoje assevera que "há funções cujo exercício pressupõe vínculo com a Administração, como ocorre com as funções gratificadas"<sup>8</sup>.

Evidenciado o contraste entre a autonomia dos cargos em comissão e o caráter ancilar das funções de confiança, é possível admitir que, quando servidores que já estão vinculados à Administração acessam cargos comissionados, podem passar a sofrer a incidência de regime jurídico diverso daquele que incide sobre o vínculo original, ao passo que, quando acessam funções de confiança, permanecem necessariamente jungidos ao regime jurídico incidente sobre o vínculo-base.

Logo, se um titular de emprego público assume um CCESP, seu regime jurídico deixa de ser o celetista e passa a ser o regime especial traçado pelo artigo 2º, par. único, item 2, da Lei Complementar nº 1.395/2023, que admite aplicação subsidiária do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Por outro lado, a assunção de uma FCESP por um empregado público, além de aparentemente vedada pelo artigo 37, V, da Constituição da República, jamais poderia implicar a regência da função nos termos previstos no artigo 2º, par. único, item 2, da Lei Complementar nº 1.395/2023.

Nesse contexto, em uma primeira aproximação, pode parecer inescapável concluir, como o fez o opinativo sob análise, que, no âmbito dos órgãos e entidades cujo quadro de pessoal é regido exclusivamente pela CLT, as funções de confiança simplesmente não seriam acessíveis aos servidores do quadro permanente.

Sucede que, historicamente, a Administração paulista tem contemplado, em ambientes regidos pela CLT, tanto a figura do emprego público em comissão, quanto a da função gratificada regida pela Consolidação das Leis do Trabalho<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> *Direito Administrativo Moderno*. 14ª ed. São Paulo: RT, 2010, p. 307.

<sup>9</sup> Nesse sentido, a Lei Complementar nº 1.058/2008, que instituiu o Plano de Carreiras, de Empregos Públicos e Sistema Retributório para os empregados da SÃO PAULO PREVIDÊNCIA – SPPREV, estabeleceu: "Artigo 13 - O exercício das funções de gerência e supervisão de equipe, que venham a ser caracterizadas como atividades específicas das carreiras de que trata o inciso I do artigo 5º desta lei complementar, será retribuído por meio de atribuição de gratificação "pro labore", calculada pela aplicação de percentuais sobre o valor do salário inicial das classes correspondentes, na seguinte conformidade [...]".

Na mesma linha, a Lei Complementar nº 1.267/2015: "Artigo 11 - O exercício das funções de Supervisor de Equipe será retribuído por meio de atribuição de gratificação "pro labore", calculada pela aplicação dos percentuais sobre o valor do salário inicial das classes correspondentes, na seguinte conformidade:

| Quantidade | Destinação                                       | Percentual |
|------------|--------------------------------------------------|------------|
| 22         | Especialista em Regulação de Transporte          | 20%        |
| 6          | Analista de Suporte à Regulação de Transporte    | 20%        |
| 22         | Agente de Fiscalização à Regulação de Transporte | 20%        |

§ 1º - As funções previstas neste artigo serão:  
1 - definidas em norma interna da ARTESP, que poderá estabelecer outros requisitos para preenchimento;  
2 - ocupadas, preferencialmente, por integrantes das respectivas carreiras de Especialista em Regulação de Transporte, Analista de Suporte à Regulação de Transporte e Agente de Fiscalização à Regulação de Transporte. [...]".



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Nessa trilha, com a aprovação parcial do **Parecer PA nº 77/2013**<sup>10</sup>, outrora fixou-se que, nas autarquias cujo quadro de pessoal é composto exclusivamente por empregados públicos sujeitos ao regime jurídico da CLT, não se poderia cogitar da existência de funções de confiança propriamente ditas, eis que estas são acessíveis apenas aos titulares de cargos efetivos, mas sim de funções gratificadas regidas pela CLT. Veja-se:

Embora não haja o Estado de São Paulo instituído regime jurídico único para seus servidores, as funções de confiança, no âmbito da Administração estadual direta e autárquica devem ser exercidas exclusivamente por servidores titulares de cargo efetivo [e ocupantes de função-atividade] a teor do disposto no art. 37, V, da Constituição Federal. No entanto, como consectário lógico do entendimento aprovado no âmbito da PGE (Parecer PA no 20/2012), **tal regra poderá ser excepcionada no caso das autarquias que, em virtude de disposição legal, tenham seu Quadro de pessoal composto exclusivamente por empregados públicos sujeitos ao regime jurídico da CLT [hipótese em que não se cogita de função de confiança, propriamente dita, mas de função gratificada, regida pela CLT].**

[g.n.]

E, se, na seara de tais entidades, a figura do emprego público em comissão pode ser substituída pela do CCESP sem qualquer prejuízo, o mesmo não se pode dizer da figura da função gratificada regida pela CLT, que, como demonstrado, não poderia ser substituída por uma FCESP, concebida esta como uma função de confiança propriamente dita, regida subsidiariamente pelo Estatuto.

Daí que, para que a incidência da Lei Complementar nº 1.395/2023, diploma também vocacionado a ensejar a extinção das antigas funções gratificadas nos órgãos e entidades cujo quadro permanente de servidores é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, não implique a inviabilidade do exercício de funções de confiança nesses ambientes, em evidente prejuízo à continuidade dos serviços por elas prestados, forçoso entender que as FCESP, quando aí alocadas, não constituem funções de confiança propriamente ditas, mas funções gratificadas regidas pela CLT.

Defende-se, assim, que **os artigos 2º, par. único, item 2, e 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 1.395/2023, sejam interpretados conforme<sup>11</sup> o artigo 37, II e V, da Constituição, de maneira que a disciplina das FCESP será dada**

<sup>10</sup> Parecerista DRA. PATRÍCIA ESTER FRYSZMAN.

<sup>11</sup> A respeito da realização de interpretação conforme à Constituição pela Administração Pública, GEORGES ABOUD leciona que “A interpretação conforme pode ser utilizada tanto para corrigir um erro do legislador quanto para ajustar o enunciado legislativo às alterações das circunstâncias fáticas, a fim de adequar seu sentido à Constituição. Assim, ela pode ser utilizada para adequar o programa normativo à particularidade de cada caso concreto, buscando evitar inconstitucionalidade na aplicação da lei”. Segundo ele, a técnica pode ser empregada pela Administração na medida em que “não interfere na atuação do Poder Legislativo porque não caracteriza simples desobediência à lei, mas, sim, sua adequação ao texto constitucional que é o último fundamento da própria legislação. Ademais, não existe usurpação da função jurisdicional porque não se retira do Poder Judiciário a possibilidade de examinar, em última sede, a constitucionalidade da própria lei” [*Constituição Federal Comentada*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2024, pp. 477/478].



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

pela Lei Complementar nº 1.395/2023 em conjunto com a Consolidação das Leis do Trabalho, e não pelo Estatuto.

Não se ignora que essa solução interpretativa comporta questionamentos e certo risco de judicialização<sup>12</sup>. Trata-se, porém, de exegese que, além de prestigiar a norma constitucional, almeja aplicar o Direito inteligentemente, e “não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis”<sup>13</sup>.

Por tudo isso, a respeito da **designação de titulares de empregos públicos para assunção de FCESP – Funções de Confiança do Estado de São Paulo** conclui-se que: (i) no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros são regidos pela Lei nº 10.261/1968, a assunção de FCESP exige prévia titularidade de cargo efetivo, ficando vedada aos empregados públicos; (ii) no entanto, no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros permanentes são exclusivamente regidos pela CLT, as FCESP também se submetem ao regime celetista e são acessíveis aos empregados públicos do respectivo órgão ou entidade.

No último caso, inalterado o regime jurídico, o contrato de trabalho firmado entre as partes permanece hígido, produzindo todos os seus efeitos, de modo que tanto as contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto os depósitos ao Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS) permanecem devidos. Aplica-se, aqui, a diretriz firmada no **Parecer PA-3 nº 163/1996**<sup>14</sup>, segundo a qual a norma inscrita no artigo 29 do Decreto Federal nº 99.684/1990<sup>15</sup> “está reportada à hipótese em que o empregado, como tal e sem alteração de seu regime jurídico, passe a exercer função de confiança. É o caso do servidor celetista que venha a ser designado para a função dessa natureza que não corresponda a cargo público, pois a espécie cogitada não modifica o regime jurídico funcional, que continua a ser o contratual laboral”.

Ainda quanto à assunção de FCESP por empregados públicos, convém destacar orientação há muito fixada pela Procuradoria Geral do Estado no sentido de que quando a Administração opta pelo regime de empregos públicos prevalece a disciplina da Consolidação das Leis do Trabalho para a regência desses vínculos, respeitadas apenas as particularidades introduzidas pela Constituição da República no regime trabalhista<sup>16</sup>. Conforme consignado no **Parecer PA nº 1/2010**<sup>17</sup>, com

---

<sup>12</sup> Por isso mesmo, sugere-se sejam realizados estudos com o fito de promover alteração legislativa dos referidos dispositivos.

<sup>13</sup> Estas as palavras do insigne CARLOS MAXIMILIANO [*Hermenêutica e aplicação do direito*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 166].

<sup>14</sup> Parecerista DR. ANTÔNIO JOAQUIM FERREIRA CUSTÓDIO.

<sup>15</sup> Art. 29. O depósito a que se refere o art. 27 é devido, ainda, quando o empregado passar a exercer cargo de diretoria, gerência ou outro de confiança imediata do empregador.

<sup>16</sup> Segundo a lição de EDMIR NETTO DE ARAÚJO, “o regime celetista sofre algumas derrogações do direito privado pelo direito público, constituídas de prerrogativas e sujeições que não se aplicam a empregados de





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

arrimo nos precedentes Pareceres PA-3 nº 348/1994, nº 160/1999 e PA nº 183/2006, “**o Estado pode conceder a tais servidores vantagens não previstas na legislação de regência, mas não pode alterar o vínculo, nem deixar de reconhecer todos os direitos que aquela legislação (que se aplica por inteiro) assegura**”.

Quanto a isso, esta Especializada já foi instada a examinar a incidência de diploma estadual que disciplinou a concessão de vantagens pecuniárias e seus reflexos pecuniários e previdenciários sobre empregados celetistas, concluindo pela inaplicabilidade da norma. Nos precisos termos do despacho do Procurador do Estado ANTÔNIO JOAQUIM FERREIRA CUSTODIO, ao examinar o **Parecer PA-3 nº 129/1998**, “ainda que a lei estadual haja prescrito a não incorporação das referidas verbas ao salário e a não incidência sobre elas da contribuição previdenciária, essas regras não se aplicam aos servidores celetistas, em relação aos quais prevalece a legislação federal”.

A situação retratada no aludido precedente bem ilustra a matéria. Em jogo a aplicação de dispositivos da Lei Complementar nº 839/1997 a empregados públicos, a subscritora do **Parecer PA-3 nº 129/1998**<sup>17</sup> teceu as seguintes considerações:

Endossamos a conclusão de ambos os órgãos consultivos pré-opinantes, no sentido de ser inaplicável aos servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho a determinação contida no parágrafo único do artigo 9º da Lei Complementar nº 839/97, o qual estatui que as importâncias pagas a título de Plantão e Plantão à Distância não sofrerão descontos previdenciários.

Da circunstância de não estarem os servidores celetistas da Administração estadual centralizada e descentralizada vinculados a sistema estadual próprio de previdência social, resulta a sua inclusão no Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 12 da Lei Federal nº 8.213/91.

**Tal sistema previdenciário é regido por normas editadas exclusivamente pela União, à quais devem se submeter o Estado membro-empregador,** justamente porque, ao deixar de instituir sistema previdenciário próprio que incluísse os servidores celetistas, voluntariamente abriu mão de sua autonomia em relação à matéria, inclusive no que tange ao exercício da competência legislativa concorrente, nos termos do artigo 24, XII, da Constituição Federal.

A propósito da matéria debatida nestes autos a legislação federal é bastante clara. [...] O artigo 22 do referido diploma legal [Lei Federal nº 8.212/91], em seu caput e inciso I, estatui que “a contribuição da empresa destinada à seguridade social (...) é de 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês aos segurados empregados (...)”.

---

empresas particulares, tais como exigência de concurso para admissão, proibição de acumulação de empregos com cargos, funções ou outros empregos públicos, limites de salários e outras. As derrogações não podem ser criadas (mas apenas adotadas) por Estados, Municípios e Distrito Federal, porque não possuem competência (reservada à União) para legislar sobre direito do trabalho. Assim só se aplicam as derrogações decorrentes da Constituição Federal” [Curso de Direito Administrativo. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 296; g.n.].

<sup>17</sup> Parecerista Dra. ANA MARIA OLIVEIRA DE TOLEDO RINALDI.

<sup>18</sup> Parecerista Dra. PATRICIA ESTER FRYSZMAN.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Por haver empregado a forma plural - **total das remunerações** - e a expressão a **qualquer título**, o diploma legal em causa não admite qualquer margem de interpretação face à cristalina clareza de seus dizeres: a contribuição previdenciária incide sobre **quaisquer verbas retributórias** pagas ao servidor celetista, aí incluídas, no caso ora versado, as importâncias creditadas em decorrência da prestação de Plantões e Plantões à Distância.

**Também o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço é inteiramente disciplinado por legislação editada pela União, a cujo cumprimento ficam adstritos o Estado-membro e os entes da Administração estadual descentralizada ao contratar servidores pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho.**

A propósito da base de cálculo da contribuição dos empregadores para FGTS a jurisprudência encontra-se pacificada pela edição da Súmula nº 63 do Tribunal Superior do Trabalho, assim redigida:

“A contribuição para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço incide sobre a remuneração mensal devida ao empregado, inclusive horas extras e adicionais eventuais”.

Face ao pacífico entendimento jurisprudencial e doutrinário no sentido de que os adicionais inclusive eventuais devem integrar a base de cálculo da contribuição para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, consideramos obrigatória a inclusão, em tal base de cálculo, dos valores pagos, ainda que em caráter não habitual, em virtude do cumprimento de Plantões ou Plantões à Distância, pelos servidores celetistas da Administração estadual direta e indireta.

[grifos nossos e da autora]

Considerando a diretriz fixada e a legislação federal pertinente à espécie, conclui-se que a base de cálculo dos encargos previdenciários dos empregados públicos do quadro permanente designados para função gratificada (FCESP) será a “totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa” (artigo 28, I, da Lei Federal nº 8.212/1991).

Já os depósitos fundiários serão devidos pelo empregador sobre a “remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Gratificação de Natal de que trata a Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962” (artigo 15, *caput*, da Lei Federal nº 8.036/1990).

Ultrapassada essa questão, passa-se a analisar o tema da **nomeação de titulares de empregos públicos para exercício de CCESP – Cargos em Comissão do Estado de São Paulo.**

Quanto ao ponto, cumpre ter em vista que, à luz do artigo 22, inciso I, da Constituição da República, **a União detém competência privativa**



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**para regular o direito do trabalho**, sendo proscrito aos demais entes federativos disciplinar o regime jurídico dos empregados públicos em contrariedade ao disposto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Exatamente por isso, se é permitido à União afastar a suspensão do contrato de trabalho dos empregados públicos federais que assumem cargos em comissão na União ou em outros entes, o mesmo não ocorre em relação aos demais entes federativos, que ficam jungidos, quanto ao ponto, ao disposto na CLT, segundo a qual a cessação temporária dos efeitos do contrato de trabalho apenas pode se operar por meio do instituto da suspensão.

Com efeito, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo há muito sustenta que a suspensão do contrato de trabalho é o instrumento hábil a permitir a alteração de regime jurídico a que se submete o empregado público que assume cargo em comissão<sup>19</sup>, entendimento este que, como bem demonstrado no opinativo sob exame, é amplamente corroborado pelos Tribunais.

O **Parecer PA nº 11/2025** segue essa linha de raciocínio para concluir que o empregado público que assumir CCESP, necessariamente regido pela Lei nº 10.261/1968, deverá ter suspenso o vínculo empregatício original, com a consequente cessação temporária de todos os efeitos do contrato de trabalho.

Creio, contudo, que, seguindo a linha trilhada pelos precedentes institucionais, em tese é possível que essa suspensão alcance apenas parcela dos efeitos do contrato de trabalho<sup>20</sup>.

Ora, ao contrário do que ocorre no regime estatutário, em que o afastamento do servidor para exercer outro vínculo recebe contornos bem definidos<sup>21</sup>, a suspensão do contrato de trabalho para exercício de novo vínculo laboral sequer é prevista pela CLT, decorrendo do disposto no artigo 444, *caput*, desse diploma, que estabelece:

Art. 444 - As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.

---

<sup>19</sup> Nesse sentido: Pareceres PA-3 nº 139/1996, 19/1999 e 233/1999; Pareceres PA nº 7/2006, 249/2006 e 232/2007; Parecer AJG nº 622/2009 e Parecer AEF nº 5/2028 (aprovado pelo Procurador Geral do Estado).

<sup>20</sup> Note-se que a jurisprudência colacionada no parecer em apreço, no sentido de que os afastamentos de empregados públicos para assunção de cargos comissionados implicam suspensão do contrato de trabalho com cessação provisória de todos os efeitos da avença não é hábil a afastar a possibilidade de ocorrerem afastamentos em que a suspensão se realiza sem a completa cessação dos efeitos do contrato. Ora, afirmar a juridicidade de determinada solução administrativa não significa afastar a juridicidade das demais soluções.

<sup>21</sup> Vide artigos 65 e 66 da Lei nº 10.261/1968 e Decreto nº 7.332/1975.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Afora isso, a Consolidação das Leis do Trabalho trata da suspensão do contrato de trabalho de maneira pouco uniforme, conferindo diferentes efeitos a diferentes situações que denomina “suspensão”.

Nos afastamentos por motivo de doença ou acidente de trabalho, por exemplo, em que pese a suspensão do vínculo, o respectivo período é computado como tempo de serviço (artigo 476, c/c artigo 4º, § 1º, da CLT). E a Súmula 440 do TST chega a assegurar o “direito à manutenção de plano de saúde ou de assistência médica oferecido pela empresa ao empregado, não obstante suspenso o contrato de trabalho em virtude de auxílio-doença acidentário ou de aposentadoria por invalidez”.

De outra parte, no afastamento para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, a suspensão poderá se dar com a manutenção de benefícios espontaneamente concedidos pelo empregador, bolsa de qualificação profissional e mesmo com uma ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial, custeada pelo empregador (artigo 476-A, da CLT).

Ou seja, além de a CLT não contemplar disciplina específica da suspensão do contrato de trabalho para exercício de cargo em comissão, o diploma não confere à suspensão sempre os mesmos efeitos, autorizando assim que, nessas situações, as partes avencem a suspensão como melhor lhes aprouver<sup>22</sup>, desde que dela não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado (artigo 468, da CLT<sup>23</sup>). Alguns efeitos do contrato suspenso podem, portanto, ser mantidos.

Quanto ao ponto, cabe lembrar as lições traçadas no **Parecer AJG nº 622/2009**<sup>24</sup>, segundo o qual:

[...] nas relações funcionais regidas pela CLT, o Administrador Público goza de uma liberdade de atuação maior do que aquela de que dispõe nas relações estatutárias. Se é certo que não pode ele, por ato unilateral, conceder aos empregados vantagens pecuniárias não previstas na CLT, à míngua de autorização legislativa, pode perfeitamente se movimentar dentro dos limites desse diploma, para preencher espaços que existem no tocante a institutos ou benefícios expressamente contemplados (por exemplo, não é vedado, sob o ponto de vista da legalidade, remunerar as horas extras com um acréscimo superior ao mínimo constitucionalmente previsto – art. 7º, XVI, da CF).

---

<sup>22</sup> SÉRGIO PINTO MARTINS leciona: “A suspensão dos efeitos do contrato de trabalho pode ser feita pela vontade das partes, diante da autonomia privada das partes (art. 444 da CLT)” [*Direito do Trabalho*, 40 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. p. 424].

<sup>23</sup> Art. 468 - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.

<sup>24</sup> Parecerista DR. ELIVAL DA SILVA RAMOS.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Logo, desde que seja demonstrado o interesse público<sup>25</sup> e que não haja prejuízos diretos ou indiretos ao empregado, não se vislumbra óbice a que o cedente se comprometa a manter o pagamento da remuneração em prol do cedido.

Embora a Procuradoria Geral do Estado já tenha sustentado que a hipótese de afastamento sem prejuízo dos vencimentos implicaria interrupção do contrato de trabalho (Parecer PA-3 nº 268/2002<sup>26</sup>), prevaleceu o entendimento de que o expediente pelo qual o empregado público deixa temporariamente o vínculo celetista original para assumir cargo em comissão, sem prejuízo da remuneração, constitui suspensão *sui generis*, “anômala” ou “especial”, do contrato de trabalho (Pareceres AJG nº 622/2009 e AEF nº 5/2018<sup>27</sup>, que contou com a aprovação do então Procurador Geral do Estado).

Nessa **suspensão *sui generis*** devem preponderar as vontades do empregador e do empregado público, que, no termo de suspensão do contrato de trabalho que viabilizará o afastamento ou a movimentação funcional interna, fixarão os exatos termos em que se dará a suspensão<sup>28</sup>.

Atente-se que, como o artigo 12 da Lei Complementar nº 1.395/2023 limita-se a disciplinar o sistema retributivo nas situações de assunção de CCESP e FCESP por servidor, **a definição do responsável pelo pagamento do empregado afastado não decorrerá, automaticamente, da opção feita pelo empregado nos termos desse dispositivo, mas do quanto avençado no termo de suspensão do contrato de trabalho.**

---

<sup>25</sup> Por óbvio, toda cessão tem por pressuposto o interesse público de cedente e cessionário. O despacho de aprovação ao **Parecer PA-3 nº 233/1999** ensina que esse afastamento é por natureza precário e provisório, demandando exame de cada situação concreta, e somente deve ser autorizado em caso de **reconhecido e insuperável interesse público**. Mas, afora o interesse público que fundamenta o afastamento em si, para que o cedente mantenha benefícios ou o pagamento de certas parcelas ao cessionário, deverá demonstrar interesse público específico. Aplica-se, aqui, a mesma razão ínsita ao artigo 3º, par. único, do Decreto nº 7.332/1995, segundo o qual “o afastamento de que trata o inciso II deste artigo [junto a fundações ou empresas da administração descentralizada do Estado, bem como junto a outros Poderes do Estado, órgãos ou entidades da União, de outros Estados e dos Municípios], poderá ser autorizado sem prejuízo dos vencimentos ou da remuneração, quando houver manifesto interesse do Estado”.

<sup>26</sup> Parecerista DR. ANTÔNIO JOAQUIM FERREIRA CUSTÓDIO.

<sup>27</sup> Parecerista DR. VINICIUS TELES SANCHES.

<sup>28</sup> O Decreto nº 68.742/2024, que regulamenta a Lei Complementar nº 1.395/2023, prevê, em relação os servidores oriundos de outros Poderes ou entes: “Artigo 11 - A assunção dos CCESP ou das FCESP por servidor ou empregado público afastado de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será precedida de declaração do órgão de pessoal de origem, contendo as condições da cessão ou afastamento, se com ou sem prejuízo da remuneração ou vencimentos e da necessidade de ressarcimento”. Todavia, é certo que também os afastamentos e movimentações internas ocorridos no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo devem contar com instrumento que os materializará, contendo os elementos referidos nessa norma regulamentar, além de outros que se fizerem necessários diante do caso concreto.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

De toda sorte, afigura-se possível extrair desse dispositivo, em especial do inciso II e do § 2º, autorização legal para que o cedente continue a arcar com a remuneração do cedido, desde que comprovado o interesse público para tanto. Veja-se:

**Artigo 12 - Os servidores titulares de cargo efetivo e os ocupantes de função-atividade de natureza permanente ou de emprego público permanente**, da Administração Pública direta ou indireta do Estado de São Paulo, nomeados para os cargos em comissão do QGCFC, **poderão optar por uma das seguintes formas de remuneração:**

I - pelo subsídio do respectivo cargo em comissão, na forma do Anexo I desta lei complementar;

II - **pela remuneração do seu cargo, emprego público ou função-atividade de origem, inclusive se percebida pelo regime de subsídio, acrescida de 60% (sessenta por cento) do valor do subsídio fixado para o respectivo cargo em comissão, observada a limitação constitucional remuneratória aplicável.**

[...] § 2º - O disposto no inciso II deste artigo aplica-se aos servidores titulares de cargo efetivo e empregados públicos permanentes oriundos de órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes, da União, de outros Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nomeados para cargos em comissão, na hipótese de cessão ou afastamento, **sem prejuízo dos vencimentos ou da remuneração**, observada a limitação constitucional remuneratória aplicável. [...]

Relevante notar que, como a CLT apenas admite as alterações do contrato de trabalho que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, **nos casos de suspensão em que se avençar que o pagamento do cedido permanecerá sob incumbência do cedente, também sobre este recairá a obrigação de recolher os encargos sociais sobre o montante devido (contribuições previdenciárias e depósitos fundiários, entre outros).**<sup>29-30</sup>

Por outro lado, como nesses casos o contrato de trabalho está suspenso, as parcelas pagas ao titular do CCESP pelo cessionário em decorrência da relação estatutária são disciplinadas nos termos do disposto no artigo 16 da Lei Complementar nº 1.395/2023, *verbis*:

**Artigo 16** - O valor correspondente a 60% (sessenta por cento) do subsídio fixado para o cargo em comissão, bem como a retribuição pelo exercício da função de confiança, acrescidos à remuneração do cargo efetivo, do emprego

<sup>29</sup> O que não ocorrerá nos casos em que o pagamento da remuneração do cedido incumbir integralmente ao cessionário, hipótese em que o regime remuneratório do servidor seguirá somente as diretrizes da Lei Complementar nº 1.395/2023 e da Lei nº 10.261/1968.

<sup>30</sup> No âmbito do Estado de São Paulo, a disciplina do eventual ressarcimento dos custos diretos e indiretos com os quais o cedente pode vir a arcar com a cessão costuma ser dada por Resolução do Secretário-Chefe da Casa Civil.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

público permanente ou da função-atividade na forma estabelecida pelo inciso II e §§ 2º e 3º do artigo 12 desta lei complementar:

**I** - não integra os vencimentos ou salários de origem;

**II** - não poderá ser utilizado como base de cálculo para pagamento de quaisquer adicionais ou vantagens pecuniárias, com exceção daquelas previstas no artigo 14 desta lei complementar;

**III** - não será computado na base de cálculo de contribuição social devida pelos titulares de cargo efetivo, não se aplicando o previsto no § 2º do artigo 8º da [Lei Complementar nº 1.012, de 5 de julho de 2007](#)”.

Por tudo isso, em que pese o excelente estudo realizado no bojo do **Parecer PA nº 11/2025**, deixo de aprová-lo para concluir que:

(i) no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros são regidos pela Lei nº 10.261/1968, a assunção de FCESP exige prévia titularidade de cargo efetivo, ficando vedada aos empregados públicos;

(ii) no entanto, no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros permanentes são exclusivamente regidos pela CLT, as FCESP também se submetem ao regime celetista e são acessíveis aos empregados públicos do respectivo órgão ou entidade;

(iii) por outro lado, a assunção de CCESP por titulares de empregos públicos do Estado de São Paulo, ao ensejar alteração de regime jurídico funcional, pressupõe a suspensão do contrato de trabalho original, nos termos a serem fixados no instrumento de suspensão entabulado entre empregador e empregado.

Feitas essas considerações, transmitam-se os autos à consideração da douta Subprocuradoria Geral do Estado – Área da Consultoria Geral.

São Paulo, 28 de agosto de 2025.

**Juliana de Oliveira Duarte Ferreira**

Procuradora do Estado Chefe  
Procuradoria Administrativa





# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

**PROCESSO:** SEI 018.00002769/2025-76

**INTERESSADO:** Subsecretaria de Gestão de Pessoal

**ASSUNTO:** Aplicação da LC 1395/2023 para empregado CLT

1. Cuida-se de consulta formulada pela Secretaria de Gestão e Governo Digital, relativa aos empregados celetistas nomeados para Cargos em Comissão do Estado de São Paulo – CCESP ou designados para Funções de Confiança do Estado de São Paulo – FCESP, nos termos da Lei Complementar nº 1.395, de 22 de dezembro de 2023.

2. Instada a se manifestar, a Procuradoria Administrativa, nos limites das atribuições do órgão consultivo, no **Parecer PA n.º 11/2025**, destacou que naqueles casos em que o empregado celetista é nomeado para ocupar cargo em comissão (CCESP), há “suspensão do contrato de trabalho”, qualquer que seja a opção de remuneração, “mediante sua anuência [do empregado] ao termo de suspensão a ser firmado com o empregador, de modo a sustar os direitos e as obrigações recíprocas das partes e, assim, autorizar o exercício das atribuições dos postos comissionados sob regime jurídico estatutário”<sup>1</sup>.

2.1 No que tange às funções de confiança (FCESP), com fundamento no inciso V do artigo 37 da Constituição da República, bem como no § 2º do artigo 7º da Lei Complementar nº 1.395/2023, o opinativo apontou que aludidas funções “só podem ser atribuídas aos servidores que já componham o quadro de pessoal como ocupantes de cargo efetivo”<sup>2</sup>. Em consequência, “os empregados permanentes da Administração Pública indireta de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídos os entes da Administração indireta do Estado de São Paulo, somente

---

<sup>1</sup> Itens 31 e 33 do opinativo.

<sup>2</sup> Item 36 do opinativo.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

poderão ser nomeados para os cargos em comissão”<sup>3</sup>. As conclusões foram bem sumariadas no item 48 do opinativo.

3. De seu turno, a Chefia da Procuradoria Administrativa, no judicioso despacho que examinou o **Parecer PA nº 11/2025, recomendou sua desaprovação**, pelas razões seguintes.

3.1 A Lei Complementar nº 1.395/2023 disciplinou integralmente os cargos em comissão e funções de confiança do Estado de São Paulo<sup>4</sup>, ao mesmo tempo em que condicionou sua aplicação à “ampla regulamentação”, de modo a permitir a adaptação das estruturas organizacionais da Administração Pública estadual à disciplina legal, sem prejuízo da continuidade do funcionamento administrativo:

**É certo, no entanto, que, com o advento dos decretos de reorganização vocacionados a regulamentar a Lei Complementar nº 1.395/2023 em cada órgão e entidade do Estado, todas as atribuições de direção, chefia e assessoramento da Administração direta e autárquica estadual serão, salvo disposição legal específica, exercidas por meio de CCESP ou FCESP, regidos nos termos da nova lei.**

(destaques do original, transcrição com supressão de notas de rodapé)

3.2 Nessa esteira, rememorando que a Lei Complementar nº 1.395/2023 limitou-se a disciplinar condições para nomeação ou designação, substituições, jornada de trabalho e sistema retributório, bem como que esse diploma legislativo determinou que os cargos em comissão e funções de confiança nela previstos seriam regidos pelo Estatuto do Servidor Público Civil do Estado, naquilo que não contrariar a própria lei complementar, “não há dúvidas de que essa conclusão se aplica aos cargos em comissão em geral e às funções de confiança da Administração Direta e das Autarquias cujos quadros contam com servidores estatutários. Todavia, o mesmo não se pode dizer das funções de confiança o âmbito de órgãos e entidades cujo regime funcional é celetista.”. Isso porque, de acordo com os incisos II e V do artigo 37 da Constituição da República,

“enquanto os cargos em comissão constituem unidades autônomas, com regime jurídico próprio, as funções de confiança ficam atreladas a um vínculo-base, necessariamente um cargo efetivo cujo regime jurídico as alcançará.

[...]

Logo, se um titular de emprego público assume um CCESP, seu regime jurídico deixa de ser o celetista e passa a ser o regime especial traçado pelo artigo 2º, par.

<sup>3</sup> Item 47 do opinativo.

<sup>4</sup> O que se denominou “vocação universalizante” da LC 1.395/2023.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

único, item 2, da Lei Complementar nº 1.395/2023, que admite aplicação subsidiária do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Por outro lado, a assunção de uma FCESP por um empregado público, além de aparentemente vedada pelo artigo 37, V, da Constituição da República, jamais poderia implicar a regência da função nos termos previstos no artigo 2º, par. único, item 2, da Lei Complementar nº 1.395/2023.

3.3 Seguindo essa trilha, o **Parecer PA nº 11/2025** concluiu que no âmbito dos órgãos e entidades cujo quadro de pessoal é regido pela CLT, as funções de confiança não seriam acessíveis aos agentes públicos do quadro permanente.

3.4 No entanto, há na Administração Pública estadual quadros de pessoal regidos pela CLT, em que convivem as figuras do emprego público em comissão e da função gratificada, regida pela própria CLT<sup>5</sup>, de modo que nessas entidades, “a função gratificada regida pela CLT não poderia ser substituída por uma FCESP, concebida esta como uma função de confiança propriamente dita, regida subsidiariamente pelo Estatuto”.

3.4.1 Assim, sustentada em interpretação conforme dos artigos 2º, parágrafo único, item 2 e 4º. § 3º, da Lei Complementar nº 1.395/2023, ao artigo 37, II e V, da Constituição da República, a Chefia da Especializada entendeu que nessas entidades [cujo quadro de pessoal é regido pela CLT, com a convivência do emprego em comissão e da função gratificada], **“a disciplina das FCESP será dada pela Lei Complementar nº 1.395/2023 em conjunto com a Consolidação das Leis do Trabalho, e não pelo Estatuto”**<sup>6</sup>. Concluiu, nesse ponto, que

(i) no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros são regidos pela Lei nº 10.261/1968, a assunção de FCESP exige prévia titularidade de cargo efetivo, ficando vedada aos empregados públicos; (ii) no entanto, no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros são regidos pela CLT, as FCESP também se submetem ao regime celetista e são acessíveis aos empregados públicos do respectivo órgão ou entidade.

3.4.2 No segundo caso, porque mantido “o regime jurídico, o contrato de trabalho firmado entre as partes permanece hígido”, prevalecendo a disciplina da CLT, inclusive no que se refere à “base de cálculo de encargos previdenciários dos empregados

---

<sup>5</sup> Consoante precedente Parecer PA nº 77/2013, citado pela Chefia da Especializada: “Nessa trilha, com a aprovação parcial do **Parecer PA nº 77/2013**, outrora fixou-se que, nas autarquias cujo quadro de pessoal é composto exclusivamente por empregados públicos sujeitos ao regime jurídico da CLT, não se poderia cogitar da existência de funções de confiança propriamente ditas, eis que estas são acessíveis apenas aos titulares de cargos efetivos, mas sim de funções gratificadas regidas pela CLT”.

<sup>6</sup> Destaques do original.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

públicos do quadro permanente designados para função gratificada (FCESP)” e depósitos fundiários.

3.5 Quanto à nomeação de titulares de empregos públicos para exercício de CCESP nos termos da Lei Complementar nº 1.395/2023, a Chefia da Especializada rememorou que “a União detém competência privativa para regular o direito do trabalho”, razão pela qual precedentes da Procuradoria Geral do Estado<sup>7</sup>, alinhados com a jurisprudência nacional, são no sentido de que “a suspensão do contrato de trabalho é o instrumento hábil a permitir a alteração de regime jurídico a que se submete o empregado público que assume cargo em comissão” e, divergindo do **Parecer PA nº 11/2025**, entendeu ser “em tese [...] possível que essa suspensão alcance apenas parcela dos efeitos do contrato de trabalho”.

3.5.1 Com efeito, “além de a CLT não contemplar disciplina específica da suspensão do contrato de trabalho para exercício de cargo em comissão”, a legislação autorizaria que, “nessas situações, as partes avencem a suspensão como melhor lhes aprouver, desde que dela não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado. Alguns efeitos do contrato suspenso podem, portanto, ser mantidos”. Nessa esteira, haveria “suspensão *sui generis*” do contrato de trabalho nos casos em que o empregado público vier a assumir CCESP, fixando-se “no termo de suspensão do contrato de trabalho que viabilizará o afastamento ou a movimentação funcional interna, [...] os exatos termos em que se dará a suspensão”<sup>8</sup>.

3.5.2 Sem olvidar que o artigo 12 da Lei Complementar nº 1.395/2023 disciplina o sistema retributório do servidor ocupante de CCESP ou designado para assumir FCESP, “a definição do responsável pelo pagamento do empregado afastado [...] decorrerá [...] do quanto avençado no termo de suspensão do contrato de trabalho”, de modo que “nos casos de suspensão em que se avençar que o pagamento do cedido permanecerá sob incumbência do cedente, também sobre este recairá a obrigação de recolher os encargos sociais sobre o montante devido (contribuições previdenciárias e depósitos do FGTS, entre outros)”. Diferente, “nos casos em que o pagamento da remuneração do cedido incumbir

---

<sup>7</sup> Parecer AJG nº 622/2009; Pareceres PA-3 nº 139/1996, 19/1999 e 233/1999; Pareceres PA nº 7/2006, 249/2006 e 232/2007; Parecer AEF 5/2018, aprovado pelo então Procurador Geral do Estado.

<sup>8</sup> O que encontra amparo, inclusive, no Decreto nº 68.742, de 2024, que regulamenta a Lei Complementar nº 1.395/2023.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

integralmente ao cessionário, [...] o regime remuneratório do servidor seguirá somente as diretrizes da Lei Estadual nº 10.261/1968”<sup>9</sup>.

3.6 Em arremate, ao propor a desaprovação do **Parecer PA nº 11/2025**, a Chefia da Especializada concluiu que:

- (i) no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros são regidos pela Lei nº 10.261/1968, a assunção de FCESP exige prévia titularidade de cargo efetivo, ficando vedada aos empregados públicos;
- (ii) no entanto, no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros são regidos pela CLT, as FCESP também se submetem ao regime celetista e são acessíveis aos empregados públicos do respectivo órgão ou entidade;
- (iii) por outro lado, a assunção de CCESP por titulares de empregos públicos do Estado de São Paulo, ao ensejar alteração de regime jurídico funcional, pressupõe a suspensão do contrato de trabalho original, nos termos a serem fixados no instrumento de suspensão entabulado entre empregador e empregado.

4. Por estar de acordo com as conclusões alcançadas pela Chefia da Especializada, elevo o expediente à apreciação da Senhora Procuradora Geral do Estado, com recomendação de desaprovação da aludida peça opinativa, fixando-se a orientação reproduzida no item 3.6 deste despacho.

SubG-Consultoria, 1º de setembro de 2025

ALESSANDRA OBARA  
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA GERAL

---

<sup>9</sup> Nota de rodapé nº 29.



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**GABINETE DA PROCURADORA GERAL**

**PROCESSO:** SEI 018.00002769/2025-76  
**INTERESSADO:** SUBSECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAL  
**ASSUNTO:** Aplicação da LC 1395/2023 para empregado CLT

1. Nos termos dos despachos da Chefia da Procuradoria Administrativa e da Subprocuradora Geral da Consultoria Geral, deixo de aprovar o **Parecer PA nº 11/2025**, para fixar o entendimento de que:

(i) no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros são regidos pela Lei nº 10.261/1968, a assunção de FCESP exige prévia titularidade de cargo efetivo, ficando vedada aos empregados públicos;

(ii) no entanto, no âmbito de órgãos e entidades cujos quadros permanentes são exclusivamente regidos pela CLT, as FCESP também se submetem ao regime celetista e são acessíveis aos empregados públicos do respectivo órgão ou entidade;

(iii) por outro lado, a assunção de CCESP por titulares de empregos públicos do Estado de São Paulo, ao ensejar alteração de regime jurídico funcional, pressupõe a suspensão do contrato de trabalho original, nos termos a serem fixados no instrumento de suspensão entabulado entre empregador e empregado.

2. Restituam-se os autos à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para prosseguimento.

GPG, em 15 de outubro de 2025.

**INÊS MARIA DOS SANTOS COIMBRA**  
**Procuradora Geral do Estado**





**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

**PROCESSO:** SEI 018.00002769/2025-76  
**INTERESSADO:** Subsecretaria de Gestão de Pessoal  
**COTA:** SUBG-CONS n.º 440/2025  
**ASSUNTO:** Aplicação da LC 1395/2023 para empregado CLT

Restitua-se à Subsecretaria de Gestão de Pessoal, da Secretaria de Gestão e Governo Digital, via Núcleo de Direito de Pessoal, para prosseguimento.

São Paulo, 16 de outubro de 2025.

**Julia Maria Plenamente Silva**  
**Subprocuradora Geral do Estado Adjunta**  
**Consultoria Geral**