



Número: **0807587-49.2018.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Última distribuição : **03/10/2018**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ - MPPA (RECORRENTE)			
MUNICÍPIO DE JURUTI (RECORRIDO)			
CÂMARA MUNICIPAL DE JURUTI (RECORRIDO)			
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
4151333	10/12/2020 14:29	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão
4137001	10/12/2020 14:29	<a href="#">Relatório</a>	Relatório
4137006	10/12/2020 14:29	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	Voto
4136999	10/12/2020 14:29	<a href="#">Ementa</a>	Ementa



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0807587-49.2018.8.14.0000**

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ - MPPA

RECORRIDO: MUNICÍPIO DE JURUTI, CÂMARA MUNICIPAL DE JURUTI

**RELATOR(A):** Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

### EMENTA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 8º, § 2º; ART. 27 E ANEXO I, DA LEI 986/2009 DO MUNICÍPIO DE JURUTI. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO. REJEITADA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE PROCURADOR MUNICIPAL OU ASSESSOR JURÍDICO. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - ARTS. 34, § 1º E 35. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ART. 37, II, V. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. TEMA 1010 DO STF. EFEITOS EX NUNC.**

**1- Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, por violação ao art. 34, § 1º, art. 35, art. 52 e art.187, § 2º, da Constituição do Estado do Pará, relativa ao Art. 8º, §2º; art. 27 e Anexo I da Lei 986/2009, que organiza a Procuradoria do Município de Juruti, prevendo os cargos de Procurador Municipal, Assessor Jurídico e Subprocurador-Geral com provimento exclusivamente comissionado;**

**2- Mostra-se equivocado o entendimento do Município sobre a ausência de pressuposto para o conhecimento da presente ADI, pois o requerente busca, com a presente ação, o controle de constitucionalidade de lei municipal, traçando paralelo entre a legislação infraconstitucional e a Constituição Estadual, fortificando-se na simetria da Carta Bandeirante com a Carta Maior. Demanda em conformidade com o art. 125, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal; art. 161 I, “I” da Constituição Estadual e art. 176, do Regimento Interno do TJ/PA. Preliminar rejeitada;**

**3- A disposição do § 1º do art. 34 e do art. 35 da Constituição do Estado do Pará, em simetria com a Constituição Federal (arts. 37, II e V), estabelece a investidura em cargo público por meio de concurso público, ressalvados os casos de cargos em comissão declarados em lei como de livre nomeação e exoneração, os quais servem para as atividades de direção, chefia e assessoramento;**

**4- O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE1041210/SP, em sede de repercussão geral (tema 1010) consolida o entendimento da Corte de que a criação de cargos em comissão, como exceção à regra do concurso público, somente se justifica se presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição;**

**5- A inconstitucionalidade dos dispositivos atacados exsurge da criação, com provimento exclusivamente comissionado, de cargos de carreira de Procurador Municipal, cujas atribuições**



*são de natureza eminentemente técnica e profissional, maculando o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e 37, II e V, da Constituição Federal, conforme de depreende do item "a" da tese estabelecida no Tema 1010 do STF;*

*6- A criação de cargo de Assessor Jurídico como substituto do Procurador Municipal denota que as atribuições desses assessores são as mesmas dos ocupantes de cargo efetivo, o que realça a burla ao mandamento do concurso público;*

*7- O cargo comissionado de Subprocurador-Geral possui atribuições de chefia e direção, de forma que o art. 8º, § 2º mostra alinhamento material aos ditames da Cartas Estadual;*

*8- Com intuito de evitar tumulto e instabilidade nas relações jurídicas no âmbito da Administração, a declaração de inconstitucionalidade produzirá efeitos a partir do trânsito em julgado da presente decisão;*

*9- Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.*

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que integram o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em julgar **parcialmente procedente a ação**, para **declarar a inconstitucionalidade** do art. 27 e do Anexo I, na linha que trata dos cargos de Procurador ou Assessor Jurídico, da Lei nº 986 de 2009, do Município de Juruti, com efeitos ex nunc. Tudo conforme fundamentação.

Julgamento presidido pelo Exmo. Sr. Des. Leonardo de Noronha Tavares.

Sala das Sessões do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, **aos nove dias de dezembro de 2020.**

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**  
Relatora

## RELATÓRIO

### **A EXMA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** (Id. 995700), formulada pelo Ministério Público do Estado do Pará, [em face do art. 8º, § 2º; art. 27 e Anexo I, da Lei 986/2009 do Município de Juruti](#).

O autor narra que o art. 1º, da Lei Municipal nº 986/2009, criou a Procuradoria Geral do Município de Juruti, estabelecendo as atribuições do órgão e prevendo, em seu Anexo I, todos os cargos com provimento em comissão, dentre eles, 01 (um) Procurador Geral, cargo naturalmente comissionado; 01 (um) Subprocurador; e 06 (seis) Procuradores ou Assessores Jurídicos.

Aduz que os dispositivos de lei impugnados violam [os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual](#). Sustenta que os arts. 131 e 132 da Constituição Federal dispõem sobre advocacia pública e determinam a necessidade de concurso público para ingresso na carreira com fulcro no art. 37, II, da CF. Ainda, que os cargos em comissão se limitam aos casos comprovados de assessoramento, chefia e direção, a teor do inciso V, do art 37, da CF; e que as atribuições do cargo de Procurador Jurídico não condizem com a precariedade do vínculo comissionado. Colaciona precedentes do STF e de Tribunais Estaduais, ambos no mesmo sentido.

Requer a procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade material da norma impugnada, comunicando-se, a seguir, à Câmara Municipal de Juruti, como órgão interessado, nos termos do art. 162, § 2º da Constituição Estadual e 183, § 2º do Regimento Interno do TJ/PA. Junta documentos (Id. 995701).

Ação recebida e determinada a intimação do Município de Juruti e da Câmara Municipal; após, o encaminhamento dos autos à Procuradoria de Justiça, na condição de custos legis (Id. 1006926).

**Em suas informações (Id. 1457074), o Município de Juruti sustenta não ocorrer infração a dispositivos**



**constitucionais estadual ou federal, ante a ausência de norma constitucional que trate da advocacia pública municipal, aduzindo não haver fundamento para se exigir a estruturação desse órgão e se dizer que os cargos comissionados são inconstitucionais.**

[Alega não haver correspondência entre o dispositivo da Carta Estadual e a norma da Constituição Federal e que não se admite o exercício de controle de constitucionalidade por tribunal local de lei municipal em face da Constituição Federal, sendo](#) descabido o conhecimento da presente ADI.

Argumenta que há pendências para a realização de concurso público no município, inclusive para advogados, e a possibilidade de previsão da nomeação de Assessores Jurídicos, enquanto não se pode realizar concurso público, é uma situação excepcional, prevista na lei 986/2009, para situação em que não há Procuradores concursados.

Pontua que a norma impugnada não tem o condão de impedir a nomeação de procuradores efetivos, sendo, apenas, uma possibilidade de se nomear assessores para situações excepcionais, visto que os serviços municipais não podem ficar parados. Argumenta que o cargo de Subprocurador é de livre nomeação, visando a auxiliar e substituir o Procurador Geral. Requer a improcedência da ação. Junta documentos (Id. 1457075; 1457076; 1457077).

A Câmara Municipal de Juruti manifesta-se (Id. 2199117 – Pág. 12/21) alegando que os dispositivos dos arts. 131 e 132 da CF não se aplicam aos municípios e, do mesmo modo, o art. 187 da Constituição Estadual. Aduz que a Lei 986/2009 atende aos preceitos constitucionais e que somente o cargo de Procurador está inserido, equivocadamente, no quadro de cargos em comissão, no Anexo I, o que pode ser corrigido por outro ato legislativo. Requer a improcedência da ação. Junta documentos (Id. 2199118; 2199119/2199121).

Parecer do Procurador de Justiça, na qualidade de *custus legis*, opinando pela procedência da ADI (Id. 2418397).

[Determinada intimação do Procurador Geral do Município, em obediência ao art. 181 do RI/TJPA \(Id. 3760993 - Pág. 1\).](#)

Manifestação do PGM, pugnando pela improcedência do pedido, ou pela modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade a contar de 180 (cento e oitenta) dias do trânsito em julgado, prequestionando artigos da CF/88 e da Lei Federal nº 9.868/99 (Id. 3992898 - Pág. 1/10).

O Ministério Público manifesta-se reiterando os termos da inicial e pugnando pelo prosseguimento e total procedência do feito (Id. 4039953).

É o relatório.

## **VOTO**

**A EXMA SRA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):**

### ***Preliminar de descabimento da ADI***

O Município de Juruti alega que não há correspondência entre o dispositivo da Carta Estadual e a norma da Constituição Federal e que não se admite o exercício de controle de constitucionalidade por tribunal local de lei municipal em face da Constituição Federal, sendo descabido o conhecimento da presente ADI.

Não prosperam os argumentos do Município. Explico.

A Constituição Federal autoriza os Estados-membros à criação de suas Constituições (art. 25) e confere-lhes poder para definir a competência dos Tribunais Estaduais e para regular, especificamente, a defesa judicial de suas Cartas Constitucionais (art. 125, §§ 1º e 2º).

Transcrevo os citados dispositivos constitucionais:

**Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.**

**Art. 125 – Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.**

**§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.**



**§ 2º – Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.**

Cabe, portanto, aos Estados-membros instituir a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra atos normativos municipais em face da Carta Estadual.

Seguindo o regramento da Carta Maior, a Constituição do Estado do Pará enumera, no art. 161, além de outras previstas no respectivo texto constitucional, as atribuições do Tribunal de Justiça, dentre elas a de processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais ou municipais em face da Carta Estadual, conforme teor do inciso I, alínea "I" do referido artigo. *Verbis*:

Art. 161. Além das outras atribuições previstas nesta Constituição, compete ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

l) a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, e o pedido de medida cautelar nessa ação;

Nessa esteira, o Regimento Interno do TJ/PA, em seu art. 176, prevê o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, inclusive por omissão, de lei ou ato normativo estadual ou municipal perante a Constituição Estadual.

Vejamos o dispositivo regimental citado:

Art. 176. Cabe ação direta de inconstitucionalidade, inclusive por omissão, de lei ou de ato normativo estadual ou municipal perante a Constituição Estadual.

Conforme delineado, não há dúvida sobre a adstrição da competência do TJ/PA para julgamento de ADI que confronte lei municipal e a Constituição do Estado.

No caso, da simples leitura da peça inicial (Id. 995700), depreende-se que a inconstitucionalidade apontada se refere à afronta aos arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual pelos dispositivos da Lei Municipal 986/2009 (art. 8º, § 2º, art. 27 e Anexo I). Observa-se que o autor não busca, com a presente ação, o controle de constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal, mas traça paralelo entre a legislação infraconstitucional e a Constituição Estadual, fortificando-se na simetria da Carta Bandeirante com a Carta Maior.

Desse modo, mostra-se equivocado o entendimento do Município sobre a ausência de pressuposto para o conhecimento da presente ADI.

Preliminar rejeitada.

### **Mérito**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, relativa aos **art. 8º, § 2º, art. 27 e Anexo I, da Lei 986/2009 do Município de Juruti**, que cria e organiza a Procuradoria Jurídica Municipal. Segundo o Ministério Público do Estado, os referidos dispositivos contrariam os artigos 34, §1º, 35, 52 e 187 §2º, da Constituição Estadual, bem, ainda, o art. 37, incisos II e V da Constituição Federal, por criarem os cargos de Procurador ou Assessor Jurídico e Subprocurador Geral, todos comissionados.

[Inicialmente, considerando a alegação do Município sobre a ausência de regramento constitucional que trate da advocacia pública municipal, aduzindo não haver fundamento para se exigir a estruturação da Procuradoria Jurídica, farei breve exposição sobre os ditames da CF no que concerne às diretrizes da advocacia pública, para esclarecer a aplicação da norma e dos precedentes suscitados ao caso em análise.](#)

A Constituição Federal, em seus artigos 131 e 132, prevê a organização da Advocacia Geral da União, com competência para representar a União, nas esferas judicial e extrajudicial, cabendo-lhe, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo. Para tanto, os Procuradores devem ser organizados em carreira, cujos cargos requerem provimento efetivo, com ingresso por meio de concurso público de provas e títulos, com exceção do Procurador Geral, cuja nomeação é de livre iniciativa do chefe do Presidente da República.



Vejam os dispositivos citados, *verbis*:

**Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.**

**§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.**

**§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.**

**§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.**

**Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.**

**Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.**

Essas balizas são de observação cogente para os Estados e para o Distrito Federal, conforme estabelece o art. 132, da Constituição Federal. Para os Municípios, porém, a obrigação de criação de órgão de advocacia pública não se mostra expressa na Carta Magna, que é lacônica sobre a repercussão simétrica desse mandamento na legislação desses entes. Seguindo essa linha, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que não há imposição de tal comando aos municípios.

Ilustro esse entendimento, com os seguintes julgados da Corte Suprema: RE: 225777 - MG, Rel. Min. Eros Grau; RE 888.327-AgR, Relª. Minª. Rosa Weber; RE 893.694-AgR, Rel. Min. Celso de Mello; AgR RE: 883446 SP – SP, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 1117576-SP, Rel. Min. Marco Aurélio; e RE1156016 AgR. Relator Min. Luiz Fux, cujas ementas transcrevo, com grifos:

Recurso Extraordinário. Processo Civil. Ação civil pública ajuizada por membro do Ministério Público estadual julgada extinta por ilegitimidade ativa e por se tratar de meio inadequado ao fim perseguido. 1. O Ministério Público detém legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública intentada com o fito de obter condenação de agente público ao ressarcimento de alegados prejuízos que sua atuação teria causado ao erário. 2. Meio processual, ademais, que se mostra adequado a esse fim, ainda que o titular do direito, em tese, lesado pelo ato não tenha proposto, em seu nome próprio, a competente ação de ressarcimento. **3. Ausência de previsão, na Constituição Federal, da figura da advocacia pública municipal, a corroborar tal entendimento.** 4. Recurso provido para afastar o decreto de extinção do feito, determinando-se seu regular prosseguimento.

(STF - RE: 225777 MG, Redator: Min Dias Toffoli; Relator: Min. Eros Grau, Data de Julgamento: 24/02/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-165 DIVULG 26-08-2011 PUBLIC 29-08-2011 EMENT VOL-02575-01 PP-00097)

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSIÇÃO AO ENTE MUNICIPAL DE VEDAR CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS E OBRIGATORIEDADE DE LEGISLAR PARA CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS DE PROCURADOR E TÉCNICO EM CONTABILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO ANTE A AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA.**



**PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 12.12.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Entender de modo diverso demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.” (RE 888.327-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 17/9/2015)**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11)– NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18)– AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (RE 893694 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 16-11-2016 PUBLIC 17-11-2016)  
(STF - AgR RE: 893694 SE - SERGIPE 000040-55.2011.8.25.0056, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 21/10/2016, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-243 17-11-2016)

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGO EM COMISSÃO PARA A CHEFIA DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. DIVERGÊNCIA COM O PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUTONOMIA MUNICIPAL. **1. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de que não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto-organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previstos na Constituição Federal.** 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que, na hipótese, não é cabível condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento.  
(STF - AgR RE: 883446 SP - SÃO PAULO 2101565-85.2014.8.26.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 26/05/2017, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-128 16-06-2017)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO — **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – MUNICÍPIO – PROCURADORIA – INSTITUIÇÃO – OBRIGATORIEDADE – INEXISTÊNCIA – PRECEDENTES** — NEGATIVA DE SEGUIMENTO. 1. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou improcedente pedido formalizado em processo objetivo, ante fundamentos assim resumidos: Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Itápolis. Legislação municipal que não prevê a criação de órgão de advocacia pública. Inconstitucionalidade não caracterizada. Ausência de norma constitucional estadual ou federal que imponha a criação de tal órgão no âmbito dos Municípios. Imposição ao Poder Executivo que importaria ofensa ao princípio constitucional da separação dos Poderes. Precedentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente. Nas razões do extraordinário, o recorrente aponta violados os artigos 29, cabeça, 131 e 132 da Constituição Federal. Discorre sobre a Advocacia Pública, articulando com o caráter de instituição permanente e essencial à administração da Justiça. Aduz a necessidade de observância, pelos Municípios, do modelo constitucional. Afirma configurada mora por parte do Legislativo municipal. 2. **O acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência do Supremo, segundo a qual inexistente, considerada a Constituição Federal, obrigatoriedade de os Municípios criarem órgãos de Advocacia Pública.** Precedentes: Recurso Extraordinário nº 225.777, Pleno, redator do



acórdão ministro Dias Toffoli, publicado no Diário da Justiça de 29 de agosto de 2011; Recurso Extraordinário nº 690.765, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, com decisão veiculada no Diário da Justiça de 12 de agosto de 2014; Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 893.694, Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 17 de novembro de 2016. Confirmam a ementa do pronunciamento formalizado nesse último processo: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11)– NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18)– AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 3. Ante os precedentes, nego seguimento ao extraordinário. 4. Publiquem. (Brasília, 8 de junho de 2018. RE 1117576-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em Processo Eletrônico Dje-117 Divulg 13/6/2018 public 14/06/2018)

**Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.**

(RE1156016 AgR. Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 06/05/2019, Processo Eletrônico Dje-102 Divulg 15/05/2019 Public 16/05/2019)

O entendimento da Corte Suprema reverbera o poder de auto-organização dos entes municipais, conferido pela Constituição Federal, o qual não pode ser restringido pelo constituinte estadual, para se inferir a obrigatoriedade de criação de Procuradoria Jurídica pelos municípios. Esta prática configuraria inovação no texto constitucional que nada disciplina acerca da matéria.

Nesse contexto, sobressai a razão do requerido quando sustenta ter discricionariedade para decidir sobre a criação de seu órgão de advocacia.

Em que pese o plausível argumento do ente público, na presente ação, o autor não pretende obrigar o Município a criar seu órgão de advocacia, o que subverteria a ordem jurídica; ao contrário, o *Parquet*, inclusive, em sua inicial, frisa tal peculiaridade que milita em favor do ente municipal. A impugnação ora debatida paira nos dispositivos da lei que criam os cargos de Procurador ou Assessor Jurídico e Subprocurador Geral com provimento exclusivamente comissionado, o que afasta a aplicação dos precedentes citados, na espécie.

Delineado esse ponto, estou certa de que resta esclarecido o afastamento de controvérsia sobre a faculdade do Município para criação de seu órgão de advocacia pública.

Pois bem.

A questão cinge-se à suposta inconstitucionalidade dos artigos [8º, § 2º: 27 e Anexo I, da Lei 986/2009](#) do Município de Juruti, os quais criam os cargos comissionados de Procurador ou Assessor Jurídico e Subprocurador Geral, confrontando, os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual.

Destaco os citados dispositivos da Lei Municipal atacada:

**Art. 8º. A Procuradoria Geral do Município será dirigida pelo Procurador-Geral do Município, auxiliado pelo Subprocurador-Geral do Município e pelos Procuradores Municipais.**

...

**§ 2º. O Subprocurador-Geral do Município, nomeado pelo Prefeito, com prerrogativas e privilégios de Secretário Adjunto Municipal, será designado pelo Procurador-Geral do Município, dentre advogado integrante ou não da estrutura administrativa municipal ou da carreira de Procurador do Município, com atribuições definidas nesta Lei.**





(...)

Art. 27. Enquanto não for efetivada a realização de concurso público para provimento de vagas na carreira de Procurador do Município, as Procuradorias Especializadas poderão ser conduzidas por Assessores Jurídicos nomeados por ato do Prefeito Municipal, dentre advogados inscritos na Orem dos Advogados do Brasil, com especialização nas respectivas áreas de competência.

#### ANEXO I

#### QUADRO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE JURUTI

#### QUADRO DE CARGOS, VAGAS E VENCIMENTOS

CARGO	VAGA	SIMBOLOGIA	VENCIMENTO
Procurador Geral do Município	01	-	R\$6.000,00
Subprocurador Geral	01	-	R\$4.000,00
Procurador ou Assessor Jurídico	06	DAS-1	R\$3.000,00
Gerente	01	DAS-2	R\$2.100,00
Coordenador	02	DAS-2	R\$2.100,00
Chefe de Gabinete	02	DAS-2	R\$2.100,00
Chefe de Núcleo	02	DAS-5	R\$1.500,00
Secretário de Gabinete	10	DAS-7	R\$1.100,00
Assistente	27	DAS-8	R\$900,00

Por sua vez, a Constituição do Estado do Pará, nos artigos ditos infringidos, prescreve o que segue:

**Art. 34. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.**

**§ 1º - 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, respeitada, rigorosamente, a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;**

**Art. 35. 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;**

**Art. 52. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, respeitados os princípios e preceitos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.**

**Art. 187. À Procuradoria Geral do Estado compete a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, inclusive em processos judiciais e administrativos que envolvam matéria de natureza tributária e fundiária, com sua organização e funcionamento sendo disposto em lei complementar, de iniciativa do Governador do Estado.**

(...)

**§ 2º. O ingresso na carreira de Procurador do Estado far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, organizado pela Procuradoria-Geral do Estado, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Pará.**

[A Carta Constitucional do Estado do Pará, em simetria com a Constituição Federal \(arts. 37, II e V\), estabelece](#)



[a investidura em cargo público por meio de concurso público, ressalvados os casos de cargos em comissão declarados em lei como de livre nomeação e exoneração, os quais servem para as atividades de direção, chefia e assessoramento.](#)

Dita, ainda, que o Município será regido pela Lei Orgânica subsumida aos princípios constitucionais do Estado, em consonância com os valores consagrados pela Constituição da República; e que a Procuradoria Estadual é competente pela representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, inclusive em processos judiciais e administrativos que envolvam matéria de natureza tributária e fundiária, sendo, seus Procuradores, servidores efetivos.

Nesses mandamentos, repousa a alegação do autor de inconstitucionalidade dos aventados artigos 8º, § 2º; 27 e Anexo I, da Lei 986/2009, do município de Juruti, no que concerne à natureza comissionada dos cargos de Procurador ou Assessor Jurídico e de Subprocurador Geral.

Não é demais dizer que o concurso público é um instrumento impessoal e objetivo para acesso aos cargos públicos, representa valores democráticos consagrados na Carta Magna e, por corolário, traz a obrigatoriedade da observância dos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade e moralidade. O legislador, portanto, é obrigado a se manter fiel às motivações pelas quais o constituinte hasteou essa forma de ingresso como regra e a livre nomeação como exceção, delimitando-se, esta, de acordo com os valores que incentivaram a própria regra.

Nesse limiar, o conceito jurídico de discricionariedade resta mitigado pelos elevados princípios da Administração Pública, conforme descreve Marçal Justen Filho:

(...) a restrição à competência de livre nomeação e exoneração, mesmo para cargos em comissão, retrata conquista política, e deriva da incorporação ao sistema jurídico de princípios mais elevados acerca da Administração estatal". E, como tal, "reflete a evolução que impregna o próprio conceito jurídico de discricionariedade".

(...)

**A vontade constitucional é que os cargos em comissão sejam uma exceção. A Constituição pretende que os titulares de cargos públicos sejam, como regra providos mediante um processo de seleção norteado por critérios objetivos e sejam investidos de garantias que lhe assegurem isenção no desempenho de suas funções. Ou seja, não é compatível com a Constituição que a generalidade dos cargos públicos seja de "livre" provimento e demissão.**

(JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. PP. 873,874. In BRETONES, Fernanda Moreira da Costa. Cargos em comissão e funções de confiança no Ministério Público: compatibilidade com as normas constitucionais e abrangência do controle pelo CNMP - Parte 1. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5564, 25 set. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68976>. Acesso em: 13 ago. 2020.)

Desse modo, em que pese ser permitida a admissão de servidor em cargos comissionados e de confiança, para o exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento, com livre nomeação e exoneração, essa exceção não pode ser uma via para a contratação ampla com verdadeira burla ao mandamento geral do concurso público.

Há muito, o Supremo Tribunal Federal externa o entendimento de que as atribuições dos cargos comissionados devem se harmonizar com o princípio da livre nomeação e exoneração. Senão vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 6.600/1998 (ART. 1º, CAPUT E INCISOS I E II), 7.679/2004 E 7.696/2004 E LEI COMPLEMENTAR 57/2003 (ART. 5º), DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. I - Admissibilidade de aditamento do pedido na ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional norma editada durante o curso da ação. Circunstância em que se constata a alteração da norma impugnada por outra apenas para alterar a denominação de cargos na administração judicial estadual; alteração legislativa que não torna prejudicado o pedido na ação direta. II – **Ofende o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão. Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público.****



Precedentes. ação julgada procedente.

(ADI nº 3.233/PB, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, DJ de 14/9/07).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO. 2. Os cargos em comissão criados pela Lei nº 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal. 3. Ação julgada procedente (ADI nº 3.706/MS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 5/10/07).**

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE SERVIDOR NOMEADO E SUPERIOR HIERÁRQUICO. IMPOSSIBILIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. FIXAÇÃO DO MONTANTE DA REMUNERAÇÃO. RESERVA LEGAL. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 05.3.2012. **Esta Corte entende que é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuam caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandem relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. Precedentes.** Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a fixação do montante da remuneração de servidores públicos exige a adoção de lei formal e específica. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à conformidade entre o que decidido no acórdão recorrido e a jurisprudência desta Corte. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE nº 735.788/GO-AgR, Primeira Turma, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 29/8/14).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PÚBLICA. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PRÓPRIO. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é firme no sentido de que não há previsão constitucional de obrigação aos municípios de criação de órgão de advocacia pública. Precedentes.

**2. A decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada ao entendimento firmado pelo STF no sentido de que é inconstitucional norma que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes.**

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não há prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

[\(AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RE. 1.064.618/SP. RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO. Julg. 22 a 28 de março de 2019\).](#)

Essa característica imprescindível aos cargos comissionados vem justificar sua condição de exceção à regra do concurso público e afastar a inconstitucionalidade da norma que os cria, com a demonstração dos requisitos legitimadores desta forma de provimento.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE1041210/SP, em sede de repercussão geral, sob relatoria do Min. Dias Toffoli, reafirmou a jurisprudência da Corte consolidando o entendimento de que a criação de cargos em comissão somente se justifica se presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

A tese fixada consta nos termos da ementa do RE1041210/SP (Tema 1010) a seguir transcrita:



Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. **Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.**Grifei.

(RE 1041210 RG/SP, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

Na esteira do precedente da Corte Suprema, o Pleno deste Tribunal já se pronunciou declarando a inconstitucionalidade do art. 26 da Lei nº 037, de 2006, do Município de Cachoeira do Arari, de relatoria da Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, com voto vista vencedor do Des. Milton Augusto de Brito Nobre; bem como do Anexo I, da Lei nº 3.177/2013, do Município de Altamira; do Anexo I, letra "a", inciso "II", da Lei nº 300/2014, do Município de Marituba; e do § 1º do art. 1º e art. 5º, da Lei nº 1.945/2009 do Município de Curuçá, estes de relatoria da Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha.

Transcrevo as ementas dos citados julgados:

**EMENTA: ADIN. LEI MUNICIPAL. PRELIMINAR. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL SUSCITADA PELO REQUERIDO. REJEIÇÃO. MÉRITO. LEI Nº 036/2006 DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO ARARI. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ASSESSOR JURÍDICO. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES (DESCUMPRIMENTO DA ALÍNEA d DA TESE FIXADA NO TEMA 1010, PELO STF) E DESOBEDIÊNCIA À VEDAÇÃO DE EQUIPARAÇÃO OU VINCULAÇÃO REMUNERATÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, POR MAIORIA. 1. Não há que se falar em inépcia da inicial, uma vez que o pedido deve ser entendido como aquilo que se pretende com a demanda, sendo extraído de uma interpretação lógico-sistemática da petição inicial, considerando-se, inclusive, os requerimentos constantes do seu corpo, e não apenas aqueles elencados no rol formal denominado de "pedidos". Preliminar rejeitada à unanimidade. 2. As funções de confiança e os cargos em comissão são direcionados somente para as atribuições de assessoramento, chefia e direção, devidamente descritas em lei, com as características do vínculo de confiança, sendo imperiosa uma minuciosa descrição das atividades para que se possa verificar, inclusive, se as atribuições do nomeado se insere na hipótese de assessoramento da autoridade nomeante. (Inteligência da tese, vinculativa, fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, quando da apreciação do**



Tema com Repercussão Geral nº 1010). 3. É vedada a equiparação ou vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do §4º do art. 39 da Constituição do Estado do Pará que reproduz o texto normativo do art. 37, XIII, da Constituição da República (Precedentes). 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada, por maioria de votos, procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 26 da Lei nº 037, de 2006, do Município de Cachoeira do Arari, desde sempre, afastando, contudo, os efeitos decorrentes que possam prejudicar terceiros protegidos pelo princípio da boa-fé.

(TJ/PA - ADI. Proc. 0808900-45.2018.8.14.0000. Relatora: Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento. Voto-vista: Des. Milton Augusto de Brito Nobre. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado em 05-08-2020).

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.177/2013 DO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE PROCURADOR. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES (DESCUMPRIMENTO DA ALÍNEA d DA TESE FIXADA NO TEMA 1010, PELO STF) E CONTRARIEDADE AO ART. 34, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. As funções de confiança e os cargos em comissão são direcionados somente para as atribuições de assessoramento, chefia e direção, devidamente descritas em lei, com as características do vínculo de confiança, sendo imperiosa uma minuciosa descrição das atividades para que se possa verificar, inclusive, se as atribuições do nomeado se insere na hipótese de assessoramento da autoridade nomeante. (Tese vinculante fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, Tema de Repercussão Geral n. 1010). 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I, da Lei n. 3.177/2013, do Município de Altamira, desde sempre, afastando, contudo, os efeitos decorrentes que possam prejudicar terceiros protegidos pelo princípio da boa-fé.**

(TJ/PA - ADI. Proc. 0807565-88.2018.8.14.0000. Relatora: Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado na 22ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual de 20-08-2020 a 26-08-2020).

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 300/2014 DO MUNICÍPIO DE MARITUBA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ASSESSOR JURÍDICO E PROCURADOR. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES (DESCUMPRIMENTO DA ALÍNEA d DA TESE FIXADA NO TEMA 1010, PELO STF) E CONTRARIEDADE AO ART. 34, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. As funções de confiança e os cargos em comissão são direcionados somente para as atribuições de assessoramento, chefia e direção, devidamente descritas em lei, com as características do vínculo de confiança, sendo imperiosa uma minuciosa descrição das atividades para que se possa verificar, inclusive, se as atribuições do nomeado se insere na hipótese de assessoramento da autoridade nomeante. (Tese vinculante fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, Tema de Repercussão Geral n. 1010). 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I, letra “a”, inciso “II”, da Lei municipal n. 300, de 2014, de Marituba, desde sempre, afastando, contudo, os efeitos decorrentes que possam prejudicar terceiros protegidos pelo princípio da boa-fé.**

(TJ/PA - ADI. Proc. 0804330-79.2019.8.14.0000. Relatora: Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado na 22ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual de 20-08-2020 a 26-08-2020).

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 1.945/2009**



**DO MUNICÍPIO DE CURUÇÁ. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE COORDENADORES JURÍDICOS. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES (DESCUMPRIMENTO DA ALÍNEA d DA TESE FIXADA NO TEMA 1010, PELO STF) E CONTRARIEDADE AO ART. 34, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. As funções de confiança e os cargos em comissão são direcionados somente para as atribuições de assessoramento, chefia e direção, devidamente descritas em lei, com as características do vínculo de confiança, sendo imperiosa uma minuciosa descrição das atividades para que se possa verificar, inclusive, se as atribuições do nomeado se insere na hipótese de assessoramento da autoridade nomeante. (Tese vinculante fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, Tema de Repercussão Geral n. 1010). 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 1º e do art. 5º da Lei n. 1.945/2009, do Município de Curuçá, desde sempre, afastando, contudo, os efeitos decorrentes que possam prejudicar terceiros protegidos pelo princípio da boa-fé.**

(TJ/PA - ADI. Proc. 0807374-43.2018.8.14.0000. Relatora: Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado na 22ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual de 20-08-2020 a 26-08-2020).

No caso dos autos, a Lei Municipal nº 986/2009 dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral do Município de Juruti, define sua competência e a dos órgãos que compõem sua estrutura básicas integrantes, tendo como função a defesa judicial e extrajudicial dos interesses do Município e a orientação jurídica da Administração (art. 1º), estabelecendo, em seu Anexo I, os cargos comissionados de Subprocurador Geral e Procurador ou assessor Jurídico – DAS-1, todos de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito.

Tendo em foco que o objetivo da presente ação é ver declarada a inconstitucionalidade material dos artigos [8º, § 2º: 27 e Anexo I](#) da norma impugnada, no que concerne à natureza “comissionada” dos referidos cargos, importa, nesta hora, analisar se esses cargos comissionados atendem aos pressupostos inerentes a essa condição.

A Lei 986/2009, na Seção V, trata das Procuradorias Especializadas como órgãos de atividade-fim (Procuradoria Administrativa e de Pessoal – art. 18; Procuradoria da Dívida Ativa e Contencioso Tributário – art. 19; Procuradoria do Meio Ambiente e Urbanismo – art. 20; Procuradoria do Patrimônio Imobiliário – art. 21; e Procuradoria de Assistência Jurídica ao Cidadão – art. 22). Nesses dispositivos são detalhadas as funções a serem desenvolvidas por cada uma das 5 (cinco) Procuradorias especializadas.

Além das atribuições específicas de cada Procuradoria, descritas nos incisos dos arts. 18 a 22, no art. 23, a Lei trata das atribuições comuns aos Procuradores:

Art. 23. São atribuições comuns aos Procuradores:

- I- planejar, orientar, supervisionar e controlar as atividades das Procuradorias Especializadas e dos órgãos que lhes são subordinados;
- II- distribuir encargos entre servidores lotados nas respectivas Procuradorias;
- III- comunicar ao Procurador-Geral do Município as soluções dos feitos judiciais e administrativos, propondo, quando necessário ou conveniente, desistência, transação, acordo, confissão ou arquivamento dos autos;
- IV- aprovar os pareceres no âmbito da respectiva Procuradoria;
- V- propor medidas tendentes à racionalização e ao aperfeiçoamento dos serviços da área de sua competência.

É evidente, segundo os comandos supratranscritos, [que as atribuições conferidas ao cargo de Procurador Municipal são técnicas e, eminentemente, caracterizadoras do exercício da advocacia pública](#). Apesar de a Lei mencionar, no art. 17, a existência da carreira de Procuradores do Município, o ato legislativo, em seu Anexo I, inclui o cargo de Procurador no quadro de cargos em comissão. Essa disposição como exceção à regra do concurso público diverge dos preceitos do item “a” do precedente do STF – Tema 1010, segundo o qual somente se justifica a criação de cargos em comissão para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento e não para o desempenho de atividades técnicas.



Vejamos o citado art. 17:

**Art. 17. As Procuradoria Especializadas serão dirigidas por Procurador integrante da carreira de Procurador do Município.**

Evidencio trecho de voto prolatado pelo Ministro Roberto Barroso (Ag.Reg. nos Emb. Decl. no RE. 1.064.618/SP, [Sessão Virtual de 22 a 28/03/2019](#)) que consolida a tese de que as atividades de advocacia pública, no âmbito municipal, devem ser desenvolvidas somente por Procuradores previamente aprovados em concurso público.

[Vejam os:](#)

**4. O STF possui o entendimento no sentido de que é inconstitucional norma que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho de atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Nesse sentido: ADI4.261, Rel. Min. Ayres Britto; e ADI 4.843-MC-ED-REF, Rel Min. Celso de Mello.**

5. Diversamente do que alega o ora agravante, o Tribunal de origem não divergiu desse entendimento, ao assentar que **“deve ser reconhecida a inconstitucionalidade para que seja afastada qualquer interpretação do texto legal que atribua o específico [exercício da advocacia pública ao secretário ou a qualquer outro que possua cargo comissionado puro, o que somente pode ser exercido pelos procuradores municipais previamente aprovados por mérito mediante concurso público](#)”**

É certo, que o cargo de Procurador traduz exercício da advocacia pública, cujos ocupantes precisam agir com independência os encargos irrenunciáveis inerentes às suas funções institucionais e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local. Outorgar a exercente de cargo em comissão o exercício de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, encargos que traduzem prerrogativa institucional exclusiva dos Procuradores, ressalta inconformidade com a essência dos cargos comissionados.

Depreende-se que a natureza técnica das atribuições do Procurador Municipal - que enseja conhecimento específico na área jurídica - e a imprescindibilidade da independência funcional se sobrepõem à relação de “confiança” com a autoridade que promove a nomeação, requisito este inerente ao cargo comissionado, conforme indicado no item “b” do Tema 1010. Além disso, a própria necessidade permanente do Município da atividade de advocacia pública demanda o concurso público como forma de provimento para o cargo de Procurador Municipal.

Quanto aos cargos em comissão de Assessores Jurídicos, segundo o art. 27 da Lei 986/2009, servem para substituir os Procuradores; possuindo, portanto, as mesmas atribuições destes, o que realça, também, a burla ao mandamento do concurso público. Em que pese a nomenclatura do cargo remeter à ideia de assessoria específica, para se constatar a legitimidade do provimento do cargo criado, o que vale são as atividades a ele conferidas.

Do voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli, Relator do RE 1041210 (Tema 1010), destaco trecho que ilustra esse entendimento:

**É certo que do nome do cargo não exsurge o plexo de atribuições correspondentes, as quais podem conter atividades típicas de cargo comissionado e outras meramente técnicas, a depender do que dispuser a lei. Daí ser imprescindível que a lei que cria o cargo em comissão descreva as atribuições a ele inerentes, evitando-se termos vagos e imprecisos.**

**De fato, somente com a descrição das atribuições dos cargos comissionados na própria lei que os institui é possível verificar o atendimento do art. 37, inciso V, da CF/88. (grifei)**

O comando do art. 27 e a linha que trata do cargo de Procurador ou Assessor Jurídico, do Anexo I, da Lei 986/2009 estão em dissonância com o preceito do item “a” do precedente do STF – Tema 1010, segundo o qual: somente se justifica a criação de cargos em comissão para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento e não para o desempenho de atividades técnicas.



Ressalta a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos legais, pois a criação, com provimento exclusivamente comissionado, do cargo de carreira de Procurador Municipal e, ainda, da mesma forma, o de Assessor Jurídico com o fim de substituição dos Procuradores, cujas atribuições são de natureza eminentemente técnica e profissional, ofendem o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e, de forma reflexa, o art. 37, II e V, da Constituição Federal.

Não estou alheia às alegações de que o concurso público de 2016 se encontra suspenso por conta de decisão prolatada nos autos da Ação Civil Pública, processo nº 0008977-91.2016.8.14.0086. Tal fato, porém, não demonstra óbice para a análise de constitucionalidade dos dispositivos da Lei 986/2009, que foi editada em data bem anterior ao certame em litígio.

Já o cargo de Subprocurador-Geral do Município de Juruti, este possui caráter de direção, chefia e assessoramento. Suas atribuições são esmiuçadas no art. 11 da Lei 986/2009, cabendo-lhe, dentre outras funções, a substituição do Procurador-Geral em suas faltas ou impedimentos, ausências temporárias e afastamentos, mostrando-se em consonância com a natureza comissionada.

Transcrevo, o art. 11, da Lei nº986/2009:

Art. 11. Ao Subprocurador-Geral do Município compete, dentre outras atribuições:

- I- substituir o Procurador-Geral do Município em suas faltas ou impedimentos, ausências temporárias, férias, licenças ou afastamentos ocasionais;
- II- prestar assistência direta ao Procurador-Geral do Município sempre que solicitado;
- III- assistir o Procurador-Geral do Município no exercício de suas atribuições, especialmente:
  - a) na distribuição, aos órgãos de atividade-fim, dos processos administrativos encaminhados à Procuradoria-Geral do Município;
  - b) na apreciação dos pareceres emitidos pelos órgãos de atividade-fim;
  - c) na representação do Município de Juruti em juízo ou fora dele;
- IV- determinar correição de natureza técnica nos órgãos de atividade-fim, de atividade meio e de assessoramento;
- V- coordenar os trabalhos dos órgãos de atividade-meio, sugerindo as medidas necessárias à racionalização, à eficácia e ao aperfeiçoamento dos serviços próprios;
- VI- responder plenamente pelo expediente da Procuradoria-Geral do Município durante a vacância do cargo superior;
- VII- promover as necessidades de pessoal e de material dos órgãos de atividade-fim e de atividade-meio, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira;
- VIII- expedir atos de lotação dos servidores da Procuradoria-Geral do Município;
- IX- aplicar as leis referentes a direitos e vantagens dos Procuradores do Município e dos servidores da Procuradoria-Geral do Município;
- X- atuar nos processos administrativos ou judiciais avocados pelo Procurador-Geral do Município;
- XII- expedir orientações para a defesa dos interesses do Município de Juruti;
- XIII- eleger diretrizes e definir estratégias para atuação nos processos judiciais considerados especiais em que o Município de Juruti seja parte ou interessado, concentrando as informações pertinentes e acompanhando o respectivo andamento;
- XIV- coordenar a atuação dos Procuradores do Município em processos administrativos ou judiciais e de grupos de estudos sobre matéria de interesse da Administração Municipal;
- XV- receber, por delegação do Procurador-Geral do Município, citações iniciais, notificações, comunicações e intimações de audiências e de sentenças ou acórdãos proferidos nas ações ou processos em que o Município de Juruti seja parte ou interessado, e naqueles em que a Procuradoria-Geral do Município deva intervir;
- XVI- adotar as providências necessárias ao pleno desempenho das atividades cometidas à Procuradoria-Geral do Município.

Assim, [entendo que há alinhamento material com ditames da Carta Estadual](#) do dispositivo da Lei Municipal do art. 8º, § 2º, no que concerne ao cargo de Subprocurador-Geral.





O Procurador Geral do Município aponta a necessidade de modulação desta decisão, com outorga de efeitos prospectivos (ex nunc), observando o prazo 180 dias, a partir do trânsito em julgado, tendo em vista razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, a teor do art. 27, da Lei nº 9.868/99.

Assenta ser preciso se manter a eficácia e a validade de todos os atos praticados pelos ocupantes dos cargos em comissão criados pela lei impugnada e dos salários e verbas de natureza trabalhista dos servidores comissionados; bem como a necessidade de se evitar a descontinuidade nos serviços essenciais prestados pelo Município.

Em que pese a supremacia da Constituição em relação às demais normas jurídicas como uma garantia primordial do Estado Democrático de Direito, a norma legal, após declarada inconstitucional, pode surtir efeitos no tempo.

A Lei Federal 9.868, de 1999, em seu artigo 27 estabelece o seguinte:

**Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.**

O afastamento a teoria clássica da nulidade, a qual exige que a declaração de inconstitucionalidade tenha efeito retroativo (ex tunc), enseja a demonstração de danos à segurança jurídica ou a algum outro valor constitucional diretamente vinculado ao interesse social. Sob esse viés, reconhece-se que, apesar de a norma ser reconhecidamente inconstitucional desde a sua criação, terá produzido efeitos jurídicos válidos (como se constitucionais fossem) até o termo determinando na decisão de inconstitucionalidade exarada.

Anoto que, quando se fala dos direitos dos ocupantes dos cargos em comissão criados pela lei inquinada, não vejo prejuízo relevante, na espécie, pois os cargos de natureza comissionada trazem, em si, a instabilidade na continuidade da relação de trabalho, não gerando direito adquirido à permanência no cargo. No que diz respeito aos salários recebidos, ante sua natureza alimentar, também não se vislumbra eventual devolução de valores aos cofres públicos, o que afasta ofensa a direito do servidor nesta seara.

De outra banda, considerando que o Princípio da Segurança Jurídica mostra-se, de forma implícita, na Constituição Federal, sobressaindo-se, dentre outros, no princípio da boa-fé administrativa, o que pode ser aplicado, no caso, [considerando a possibilidade de já ter ocorrido contratação de servidores nessa condição, os quais, por certo, já teriam exercido suas atribuições, desenvolvendo atividades e praticando atos cuja nulidade poderia gerar tumulto](#) e instabilidade nas relações jurídicas no âmbito da Administração.

É certo que não se pode aquiescer o sustento desta situação de afronta constitucional, de modo que atribuir prazo de validade para o futuro, na espécie, não se mostra plausível, diante de flagrante ausência de zelo do legislador marcada pela lei em análise.

Nesse contexto, entendo razoável que os efeitos desta decisão se perfectibilizem a partir do seu trânsito em julgado, pelo que atribuo à presente declaração de inconstitucionalidade efeitos ex nunc.

Ante o exposto, [julgo parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 27 e do Anexo I, na linha que trata dos cargos de Procurador ou Assessor Jurídico, da Lei nº 986 de 2009, do Município de Juruti, com efeitos ex nunc.](#) Tudo conforme fundamentação.

Façam-se as comunicações de estilo, remetendo cópia do acórdão aos órgãos competentes, na forma do §2º, do art. 183, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça.

É o voto.

Belém, 09 de dezembro de 2020.

Desa. **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora

Belém, 10/12/2020



**A EXMA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** (Id. 995700), formulada pelo Ministério Público do Estado do Pará, [em face do art. 8º, § 2º; art. 27 e Anexo I, da Lei 986/2009 do Município de Juruti](#).

**O autor narra que o art. 1º, da Lei Municipal nº 986/2009, criou a Procuradoria Geral do Município de Juruti, estabelecendo as atribuições do órgão e prevendo, em seu Anexo I, todos os cargos com provimento em comissão, dentre eles, 01 (um) Procurador Geral, cargo naturalmente comissionado; 01 (um) Subprocurador; e 06 (seis) Procuradores ou Assessores Jurídicos.**

Aduz que os dispositivos de lei impugnados violam [os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual](#). Sustenta que os arts. 131 e 132 da Constituição Federal dispõem sobre advocacia pública e determinam a necessidade de concurso público para ingresso na carreira com fulcro no art. 37, II, da CF. Ainda, que os cargos em comissão se limitam aos casos comprovados de assessoramento, chefia e direção, a teor do inciso V, do art 37, da CF; e que as atribuições do cargo de Procurador Jurídico não condizem com a precariedade do vínculo comissionado. Colaciona precedentes do STF e de Tribunais Estaduais, ambos no mesmo sentido.

Requer a procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade material da norma impugnada, comunicando-se, a seguir, à Câmara Municipal de Juruti, como órgão interessado, nos termos do art. 162, § 2º da Constituição Estadual e 183, § 2º do Regimento Interno do TJ/PA. Junta documentos (Id. 995701).

Ação recebida e determinada a intimação do Município de Juruti e da Câmara Municipal; após, o encaminhamento dos autos à Procuradoria de Justiça, na condição de custos legis (Id. 1006926).

**Em suas informações (Id. 1457074), o Município de Juruti sustenta não ocorrer infração a dispositivos constitucionais estadual ou federal, ante a ausência de norma constitucional que trate da advocacia pública municipal, aduzindo não haver fundamento para se exigir a estruturação desse órgão e se dizer que os cargos comissionados são inconstitucionais.**

[Alega não haver correspondência entre o dispositivo da Carta Estadual e a norma da Constituição Federal e que não se admite o exercício de controle de constitucionalidade por tribunal local de lei municipal em face da Constituição Federal, sendo](#) descabido o conhecimento da presente ADI.

Argumenta que há pendências para a realização de concurso público no município, inclusive para advogados, e a possibilidade de previsão da nomeação de Assessores Jurídicos, enquanto não se pode realizar concurso público, é uma situação excepcional, prevista na lei 986/2009, para situação em que não há Procuradores concursados.

Pontua que a norma impugnada não tem o condão de impedir a nomeação de procuradores efetivos, sendo, apenas, uma possibilidade de se nomear assessores para situações excepcionais, visto que os serviços municipais não podem ficar parados. Argumenta que o cargo de Subprocurador é de livre nomeação, visando a auxiliar e substituir o Procurador Geral. Requer a improcedência da ação. Junta documentos (Id. 1457075; 1457076; 1457077).

A Câmara Municipal de Juruti manifesta-se (Id. 2199117 – Pág. 12/21) alegando que os dispositivos dos arts. 131 e 132 da CF não se aplicam aos municípios e, do mesmo modo, o art. 187 da Constituição Estadual. Aduz que a Lei 986/2009 atende aos preceitos constitucionais e que somente o cargo de Procurador está inserido, equivocadamente, no quadro de cargos em comissão, no Anexo I, o que pode ser corrigido por outro ato legislativo. Requer a improcedência da ação. Junta documentos (Id. 2199118; 2199119/2199121).

Parecer do Procurador de Justiça, na qualidade de *custus legis*, opinando pela procedência da ADI (Id. 2418397).

[Determinada intimação do Procurador Geral do Município, em obediência ao art. 181 do RI/TJPA \(Id. 3760993 - Pág. 1\).](#)

Manifestação do PGM, pugnano pela improcedência do pedido, ou pela modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade a contar de 180 (cento e oitenta) dias do trânsito em julgado, prequestionando artigos da CF/88 e da Lei Federal nº 9.868/99 (Id. 3992898 - Pág. 1/10).

O Ministério Público manifesta-se reiterando os termos da inicial e pugnano pelo prosseguimento e total procedência do feito (Id. 4039953).

É o relatório.



**A EXMA SRA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):**

***Preliminar de descabimento da ADI***

O Município de Juruti alega que não há correspondência entre o dispositivo da Carta Estadual e a norma da Constituição Federal e que não se admite o exercício de controle de constitucionalidade por tribunal local de lei municipal em face da Constituição Federal, sendo descabido o conhecimento da presente ADI.

Não prosperam os argumentos do Município. Explico.

A Constituição Federal autoriza os Estados-membros à criação de suas Constituições (art. 25) e confere-lhes poder para definir a competência dos Tribunais Estaduais e para regular, especificamente, a defesa judicial de suas Cartas Constitucionais (art. 125, §§ 1º e 2º).

Transcrevo os citados dispositivos constitucionais:

**Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.**

**Art. 125 – Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.**

**§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.**

**§ 2º – Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.**

Cabe, portanto, aos Estados-membros instituir a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra atos normativos municipais em face da Carta Estadual.

Seguindo o regramento da Carta Maior, a Constituição do Estado do Pará enumera, no art. 161, além de outras previstas no respectivo texto constitucional, as atribuições do Tribunal de Justiça, dentre elas a de processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais ou municipais em face da Carta Estadual, conforme teor do inciso I, alínea “I” do referido artigo. *Verbis*:

Art. 161. Além das outras atribuições previstas nesta Constituição, compete ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar , originariamente:

(...)

l) a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, e o pedido de medida cautelar nessa ação;

Nessa esteira, o Regimento Interno do TJ/PA, em seu art. 176, prevê o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, inclusive por omissão, de lei ou ato normativo estadual ou municipal perante a Constituição Estadual.

Vejamos o dispositivo regimental citado:

Art. 176. Cabe ação direta de inconstitucionalidade, inclusive por omissão, de lei ou de ato normativo estadual ou municipal perante a Constituição Estadual.

Conforme delineado, não há dúvida sobre a adstrição da competência do TJ/PA para julgamento de ADI que confronte lei municipal e a Constituição do Estado.

No caso, da simples leitura da peça inicial (Id. 995700), depreende-se que a inconstitucionalidade apontada se refere à afronta aos arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual pelos dispositivos da Lei Municipal 986/2009 (art. 8º, § 2º, art. 27 e Anexo I). Observa-se que o autor não busca, com a presente ação, o controle de constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal, mas traça paralelo entre a legislação infraconstitucional e a Constituição Estadual, fortificando-se na simetria da Carta Bandeirante com a Carta Maior.



Desse modo, mostra-se equivocado o entendimento do Município sobre a ausência de pressuposto para o conhecimento da presente ADI.

Preliminar rejeitada.

### **Mérito**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, relativa aos **art. 8º, § 2º, art. 27 e Anexo I, da Lei 986/2009 do Município de Juruti**, que cria e organiza a Procuradoria Jurídica Municipal. Segundo o Ministério Público do Estado, os referidos dispositivos contrariam os artigos 34, §1º, 35, 52 e 187 §2º, da Constituição Estadual, bem, ainda, o art. 37, incisos II e V da Constituição Federal, por criarem os cargos de Procurador ou Assessor Jurídico e Subprocurador Geral, todos comissionados.

[Inicialmente, considerando a alegação do Município sobre a ausência de regramento constitucional que trate da advocacia pública municipal, aduzindo não haver fundamento para se exigir a estruturação da Procuradoria Jurídica, farei breve exposição sobre os ditames da CF no que concerne às diretrizes da advocacia pública, para esclarecer a aplicação da norma e dos precedentes suscitados ao caso em análise.](#)

A Constituição Federal, em seus artigos 131 e 132, prevê a organização da Advocacia Geral da União, com competência para representar a União, nas esferas judicial e extrajudicial, cabendo-lhe, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo. Para tanto, os Procuradores devem ser organizados em carreira, cujos cargos requerem provimento efetivo, com ingresso por meio de concurso público de provas e títulos, com exceção do Procurador Geral, cuja nomeação é de livre iniciativa do chefe do Presidente da República.

Vejamos os dispositivos citados, *verbis*:

**Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.**

**§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.**

**§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.**

**§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.**

**Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.**

**Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.**

Essas balizas são de observação cogente para os Estados e para o Distrito Federal, conforme estabelece o art. 132, da Constituição Federal. Para os Municípios, porém, a obrigação de criação de órgão de advocacia pública não se mostra expressa na Carta Magna, que é lacônica sobre a repercussão simétrica desse mandamento na legislação desses entes. Seguindo essa linha, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que não há imposição de tal comando aos municípios.

Ilustro esse entendimento, com os seguintes julgados da Corte Suprema: RE: 225777 - MG, Rel. Min. Eros Grau; RE 888.327-AgR, Relª. Minª. Rosa Weber; RE 893.694-AgR, Rel. Min. Celso de Mello; AgR RE: 883446 SP – SP, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 1117576-SP, Rel. Min. Marco Aurélio; e RE1156016 AgR. Relator Min. Luiz Fux, cujas ementas transcrevo, com grifos:

Recurso Extraordinário. Processo Civil. Ação civil pública ajuizada por membro do Ministério Público estadual julgada extinta por ilegitimidade ativa e por se tratar de meio inadequado ao fim perseguido. 1. O Ministério Público detém legitimidade para o ajuizamento de ação civil



pública intentada com o fito de obter condenação de agente público ao ressarcimento de alegados prejuízos que sua atuação teria causado ao erário. 2. Meio processual, ademais, que se mostra adequado a esse fim, ainda que o titular do direito, em tese, lesado pelo ato não tenha proposto, em seu nome próprio, a competente ação de ressarcimento. **3. Ausência de previsão, na Constituição Federal, da figura da advocacia pública municipal, a corroborar tal entendimento.** 4. Recurso provido para afastar o decreto de extinção do feito, determinando-se seu regular prosseguimento.

(STF - RE: 225777 MG, Redator: Min Dias Toffoli; Relator: Min. Eros Grau, Data de Julgamento: 24/02/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-165 DIVULG 26-08-2011 PUBLIC 29-08-2011 EMENT VOL-02575-01 PP-00097)

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSIÇÃO AO ENTE MUNICIPAL DE VEDAR CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS E OBRIGATORIEDADE DE LEGISLAR PARA CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS DE PROCURADOR E TÉCNICO EM CONTABILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO ANTE A AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 12.12.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Entender de modo diverso demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.” (RE 888.327-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 17/9/2015)**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11)– NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18)– AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (RE 893694 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 16-11-2016 PUBLIC 17-11-2016)**

(STF - AgR RE: 893694 SE - SERGIPE 000040-55.2011.8.25.0056, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 21/10/2016, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-243 17-11-2016)

**DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGO EM COMISSÃO PARA A CHEFIA DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. DIVERGÊNCIA COM O PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUTONOMIA MUNICIPAL. 1. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de que não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto-organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previstos na Constituição Federal. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que, na hipótese, não é cabível condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento.**

(STF - AgR RE: 883446 SP - SÃO PAULO 2101565-85.2014.8.26.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 26/05/2017, Primeira Turma, Data de



**RECURSO EXTRAORDINÁRIO — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – MUNICÍPIO – PROCURADORIA – INSTITUIÇÃO – OBRIGATORIEDADE — INEXISTÊNCIA – PRECEDENTES — NEGATIVA DE SEGUIMENTO.** 1. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou improcedente pedido formalizado em processo objetivo, ante fundamentos assim resumidos: Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Itápolis. Legislação municipal que não prevê a criação de órgão de advocacia pública. Inconstitucionalidade não caracterizada. Ausência de norma constitucional estadual ou federal que imponha a criação de tal órgão no âmbito dos Municípios. Imposição ao Poder Executivo que importaria ofensa ao princípio constitucional da separação dos Poderes. Precedentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente. Nas razões do extraordinário, o recorrente aponta violados os artigos 29, cabeça, 131 e 132 da Constituição Federal. Discorre sobre a Advocacia Pública, articulando com o caráter de instituição permanente e essencial à administração da Justiça. Aduz a necessidade de observância, pelos Municípios, do modelo constitucional. Afirma configurada mora por parte do Legislativo municipal. 2. **O acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência do Supremo, segundo a qual inexistente, considerada a Constituição Federal, obrigatoriedade de os Municípios criarem órgãos de Advocacia Pública.** Precedentes: Recurso Extraordinário nº 225.777, Pleno, redator do acórdão ministro Dias Toffoli, publicado no Diário da Justiça de 29 de agosto de 2011; Recurso Extraordinário nº 690.765, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, com decisão veiculada no Diário da Justiça de 12 de agosto de 2014; Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 893.694, Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 17 de novembro de 2016. Confirmam a ementa do pronunciamento formalizado nesse último processo: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11)– NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18)– AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 3. Ante os precedentes, nego seguimento ao extraordinário. 4. Publiquem. (Brasília, 8 de junho de 2018. RE 1117576-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em Processo Eletrônico Dje-117 Divulg 13/6/2018 public 14/06/2018)

**Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.**

(RE1156016 AgR. Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 06/05/2019, Processo Eletrônico Dje-102 Divulg 15/05/2019 Public 16/05/2019)

O entendimento da Corte Suprema reverbera o poder de auto-organização dos entes municipais, conferido pela Constituição Federal, o qual não pode ser restringido pelo constituinte estadual, para se inferir a obrigatoriedade de criação de Procuradoria Jurídica pelos municípios. Esta prática configuraria inovação no texto constitucional que nada disciplina acerca da matéria.

Nesse contexto, sobressai a razão do requerido quando sustenta ter discricionariedade para decidir sobre a criação de seu órgão de advocacia.

Em que pese o plausível argumento do ente público, na presente ação, o autor não pretende obrigar o Município a criar seu órgão de advocacia, o que subverteria a ordem jurídica; ao contrário, o *Parquet*, inclusive, em sua



inicial, frisa tal peculiaridade que milita em favor do ente municipal. A impugnação ora debatida paira nos dispositivos da lei que criam os cargos de Procurador ou Assessor Jurídico e Subprocurador Geral com provimento exclusivamente comissionado, o que afasta a aplicação dos precedentes citados, na espécie.

Delineado esse ponto, estou certa de que resta esclarecido o afastamento de controvérsia sobre a faculdade do Município para criação de seu órgão de advocacia pública.

Pois bem.

A questão cinge-se à suposta inconstitucionalidade dos artigos [8º, § 2º: 27 e Anexo I, da Lei 986/2009](#) do Município de Juruti, os quais criam os cargos comissionados de Procurador ou Assessor Jurídico e Subprocurador Geral, confrontando, os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual.

Destaco os citados dispositivos da Lei Municipal atacada:

**Art. 8º. A Procuradoria Geral do Município será dirigida pelo Procurador-Geral do Município, auxiliado pelo Subprocurador-Geral do Município e pelos Procuradores Municipais.**

...

**§ 2º. O Subprocurador-Geral do Município, nomeado pelo Prefeito, com prerrogativas e privilégios de Secretário Adjunto Municipal, será designado pelo Procurador-Geral do Município, dentre advogado integrante ou não da estrutura administrativa municipal ou da carreira de Procurador do Município, com atribuições definidas nesta Lei.**

(...)

**Art. 27. Enquanto não for efetivada a realização de concurso público para provimento de vagas na carreira de Procurador do Município, as Procuradorias Especializadas poderão ser conduzidas por Assessores Jurídicos nomeados por ato do Prefeito Municipal, dentre advogados inscritos na Orem dos Advogados do Brasil, com especialização nas respectivas áreas de competência.**

#### ANEXO I

#### QUADRO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE JURUTI

#### QUADRO DE CARGOS, VAGAS E VENCIMENTOS

CARGO	VAGA	SIMBOLOGIA	VENCIMENTO
Procurador Geral do Município	01	-	R\$6.000,00
Subprocurador Geral	01	-	R\$4.000,00
Procurador ou Assessor Jurídico	06	DAS-1	R\$3.000,00
Gerente	01	DAS-2	R\$2.100,00
Coordenador	02	DAS-2	R\$2.100,00
Chefe de Gabinete	02	DAS-2	R\$2.100,00
Chefe de Núcleo	02	DAS-5	R\$1.500,00
Secretário de Gabinete	10	DAS-7	R\$1.100,00
Assistente	27	DAS-8	R\$900,00

Por sua vez, a Constituição do Estado do Pará, nos artigos ditos infringidos, prescreve o que segue:

**Art. 34. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.**

**§ 1º - 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, respeitada, rigorosamente, a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;**



**Art. 35. 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;**

**Art. 52. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, respeitados os princípios e preceitos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.**

**Art. 187. À Procuradoria Geral do Estado compete a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, inclusive em processos judiciais e administrativos que envolvam matéria de natureza tributária e fundiária, com sua organização e funcionamento sendo disposto em lei complementar, de iniciativa do Governador do Estado.**

(...)

**§ 2º. O ingresso na carreira de Procurador do Estado far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, organizado pela Procuradoria-Geral do Estado, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Pará.**

[A Carta Constitucional do Estado do Pará, em simetria com a Constituição Federal \(arts. 37, II e V\), estabelece a investidura em cargo público por meio de concurso público, ressalvados os casos de cargos em comissão declarados em lei como de livre nomeação e exoneração, os quais servem para as atividades de direção, chefia e assessoramento.](#)

Dita, ainda, que o Município será regido pela Lei Orgânica subsumida aos princípios constitucionais do Estado, em consonância com os valores consagrados pela Constituição da República; e que a Procuradoria Estadual é competente pela representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, inclusive em processos judiciais e administrativos que envolvam matéria de natureza tributária e fundiária, sendo, seus Procuradores, servidores efetivos.

Nesses mandamentos, repousa a alegação do autor de inconstitucionalidade dos aventados artigos 8º, § 2º; 27 e Anexo I, da Lei 986/2009, do município de Juruti, no que concerne à natureza comissionada dos cargos de Procurador ou Assessor Jurídico e de Subprocurador Geral.

Não é demais dizer que o concurso público é um instrumento impessoal e objetivo para acesso aos cargos públicos, representa valores democráticos consagrados na Carta Magna e, por corolário, traz a obrigatoriedade da observância dos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade e moralidade. O legislador, portanto, é obrigado a se manter fiel às motivações pelas quais o constituinte hasteou essa forma de ingresso como regra e a livre nomeação como exceção, delimitando-se, esta, de acordo com os valores que incentivaram a própria regra.

Nesse limiar, o conceito jurídico de discricionariedade resta mitigado pelos elevados princípios da Administração Pública, conforme descreve Marçal Justen Filho:

(...) a restrição à competência de livre nomeação e exoneração, mesmo para cargos em comissão, retrata conquista política, e deriva da incorporação ao sistema jurídico de princípios mais elevados acerca da Administração estatal". E, como tal, "reflete a evolução que impregna o próprio conceito jurídico de discricionariedade".

(...)

**A vontade constitucional é que os cargos em comissão sejam uma exceção. A Constituição pretende que os titulares de cargos públicos sejam, como regra providos mediante um processo de seleção norteado por critérios objetivos e sejam investidos de garantias que lhe assegurem isenção no desempenho de suas funções. Ou seja, não é compatível com a Constituição que a generalidade dos cargos públicos seja de "livre" provimento e demissão.**

(JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. PP. 873,874. In BRETONES, Fernanda Moreira da Costa. Cargos em comissão e funções de confiança no Ministério Público: compatibilidade com as normas constitucionais e abrangência do controle pelo CNMP - Parte 1. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5564, 25 set. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68976>. Acesso em: 13 ago. 2020.)





Desse modo, em que pese ser permitida a admissão de servidor em cargos comissionados e de confiança, para o exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento, com livre nomeação e exoneração, essa exceção não pode ser uma via para a contratação ampla com verdadeira burla ao mandamento geral do concurso público.

Há muito, o Supremo Tribunal Federal externa o entendimento de que as atribuições dos cargos comissionados devem se harmonizar com o princípio da livre nomeação e exoneração. Senão vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 6.600/1998 (ART. 1º, CAPUT E INCISOS I E II), 7.679/2004 E 7.696/2004 E LEI COMPLEMENTAR 57/2003 (ART. 5º), DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. I - Admissibilidade de aditamento do pedido na ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional norma editada durante o curso da ação. Circunstância em que se constata a alteração da norma impugnada por outra apenas para alterar a denominação de cargos na administração judicial estadual; alteração legislativa que não torna prejudicado o pedido na ação direta. II – **Ofende o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão. Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público.** Precedentes. ação julgada procedente.**

(ADI nº 3.233/PB, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 14/9/07).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO. 2. Os cargos em comissão criados pela Lei nº 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal. 3. Ação julgada procedente (ADI nº 3.706/MS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 5/10/07).**

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE SERVIDOR NOMEADO E SUPERIOR HIERÁRQUICO. IMPOSSIBILIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. FIXAÇÃO DO MONTANTE DA REMUNERAÇÃO. RESERVA LEGAL. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 05.3.2012. Esta Corte entende que é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuam caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandem relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. Precedentes.** Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a fixação do montante da remuneração de servidores públicos exige a adoção de lei formal e específica. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à conformidade entre o que decidido no acórdão recorrido e a jurisprudência desta Corte. Agravo regimental conhecido e não provido.

(RE nº 735.788/GO-AgR, Primeira Turma, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 29/8/14).

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PÚBLICA. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PRÓPRIO. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES**

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é firme no sentido de que não há previsão constitucional de obrigação aos municípios de criação de órgão de advocacia pública. Precedentes.



**2. A decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada ao entendimento firmado pelo STF no sentido de que é inconstitucional norma que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes.**

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não há prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

[\(AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RE. 1.064.618/SP. RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO. Julg. 22 a 28 de março de 2019\).](#)

Essa característica imprescindível aos cargos comissionados vem justificar sua condição de exceção à regra do concurso público e afastar a inconstitucionalidade da norma que os cria, com a demonstração dos requisitos legitimadores desta forma de provimento.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE1041210/SP, em sede de repercussão geral, sob relatoria do Min. Dias Toffoli, reafirmou a jurisprudência da Corte consolidando o entendimento de que a criação de cargos em comissão somente se justifica se presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

A tese fixada consta nos termos da ementa do RE1041210/SP (Tema 1010) a seguir transcrita:

Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. **Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.**Grifei.

(RE 1041210 RG/SP, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

Na esteira do precedente da Corte Suprema, o Pleno deste Tribunal já se pronunciou declarando a inconstitucionalidade do art. 26 da Lei nº 037, de 2006, do Município de Cachoeira do Arari, de relatoria da Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, com voto vista vencedor do Des. Milton Augusto de Brito Nobre; bem como do Anexo I, da Lei nº 3.177/2013, do Município de Altamira; do Anexo I, letra "a", inciso "II", da Lei nº 300/2014, do Município de Marituba; e do § 1º do art. 1º e art. 5º, da Lei nº 1.945/2009 do Município de Curuçá, estes de relatoria da Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha.



Transcrevo as ementas dos citados julgados:

**EMENTA: ADIN. LEI MUNICIPAL. PRELIMINAR. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL SUSCITADA PELO REQUERIDO. REJEIÇÃO. MÉRITO. LEI Nº 036/2006 DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO ARARI. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ASSESSOR JURÍDICO. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES (DESCUMPRIMENTO DA ALÍNEA d DA TESE FIXADA NO TEMA 1010, PELO STF) E DESOBEDIÊNCIA À VEDAÇÃO DE EQUIPARAÇÃO OU VINCULAÇÃO REMUNERATÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, POR MAIORIA. 1. Não há que se falar em inépcia da inicial, uma vez que o pedido deve ser entendido como aquilo que se pretende com a demanda, sendo extraído de uma interpretação lógico-sistemática da petição inicial, considerando-se, inclusive, os requerimentos constantes do seu corpo, e não apenas aqueles elencados no rol formal denominado de "pedidos". Preliminar rejeitada à unanimidade. 2. As funções de confiança e os cargos em comissão são direcionados somente para as atribuições de assessoramento, chefia e direção, devidamente descritas em lei, com as características do vínculo de confiança, sendo imperiosa uma minuciosa descrição das atividades para que se possa verificar, inclusive, se as atribuições do nomeado se insere na hipótese de assessoramento da autoridade nomeante. (Inteligência da tese, vinculativa, fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, quando da apreciação do Tema com Repercussão Geral nº 1010). 3. É vedada a equiparação ou vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do §4º do art. 39 da Constituição do Estado do Pará que reproduz o texto normativo do art. 37, XIII, da Constituição da República (Precedentes). 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada, por maioria de votos, procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 26 da Lei nº 037, de 2006, do Município de Cachoeira do Arari, desde sempre, afastando, contudo, os efeitos decorrentes que possam prejudicar terceiros protegidos pelo princípio da boa-fé.**

(TJ/PA - ADI. Proc. 0808900-45.2018.8.14.0000. Relatora: Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento. Voto-vista: Des. Milton Augusto de Brito Nobre. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado em 05-08-2020).

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.177/2013 DO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE PROCURADOR. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES (DESCUMPRIMENTO DA ALÍNEA d DA TESE FIXADA NO TEMA 1010, PELO STF) E CONTRARIEDADE AO ART. 34, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. As funções de confiança e os cargos em comissão são direcionados somente para as atribuições de assessoramento, chefia e direção, devidamente descritas em lei, com as características do vínculo de confiança, sendo imperiosa uma minuciosa descrição das atividades para que se possa verificar, inclusive, se as atribuições do nomeado se insere na hipótese de assessoramento da autoridade nomeante. (Tese vinculante fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, Tema de Repercussão Geral n. 1010). 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I, da Lei n. 3.177/2013, do Município de Altamira, desde sempre, afastando, contudo, os efeitos decorrentes que possam prejudicar terceiros protegidos pelo princípio da boa-fé.**

(TJ/PA - ADI. Proc. 0807565-88.2018.8.14.0000. Relatora: Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado na 22ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual de 20-08-2020 a 26-08-2020).

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 300/2014 DO MUNICÍPIO DE MARITUBA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ASSESSOR**



**JURÍDICO E PROCURADOR. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES (DESCUMPRIMENTO DA ALÍNEA d DA TESE FIXADA NO TEMA 1010, PELO STF) E CONTRARIEDADE AO ART. 34, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. As funções de confiança e os cargos em comissão são direcionados somente para as atribuições de assessoramento, chefia e direção, devidamente descritas em lei, com as características do vínculo de confiança, sendo imperiosa uma minuciosa descrição das atividades para que se possa verificar, inclusive, se as atribuições do nomeado se insere na hipótese de assessoramento da autoridade nomeante. (Tese vinculante fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, Tema de Repercussão Geral n. 1010). 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I, letra “a”, inciso “II”, da Lei municipal n. 300, de 2014, de Marituba, desde sempre, afastando, contudo, os efeitos decorrentes que possam prejudicar terceiros protegidos pelo princípio da boa-fé.**

(TJ/PA - ADI. Proc. 0804330-79.2019.8.14.0000. Relatora: Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado na 22ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual de 20-08-2020 a 26-08-2020).

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 1.945/2009 DO MUNICÍPIO DE CURUÇÁ. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE COORDENADORES JURÍDICOS. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES (DESCUMPRIMENTO DA ALÍNEA d DA TESE FIXADA NO TEMA 1010, PELO STF) E CONTRARIEDADE AO ART. 34, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. As funções de confiança e os cargos em comissão são direcionados somente para as atribuições de assessoramento, chefia e direção, devidamente descritas em lei, com as características do vínculo de confiança, sendo imperiosa uma minuciosa descrição das atividades para que se possa verificar, inclusive, se as atribuições do nomeado se insere na hipótese de assessoramento da autoridade nomeante. (Tese vinculante fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, Tema de Repercussão Geral n. 1010). 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 1º e do art. 5º da Lei n. 1.945/2009, do Município de Curuçá, desde sempre, afastando, contudo, os efeitos decorrentes que possam prejudicar terceiros protegidos pelo princípio da boa-fé.**

(TJ/PA - ADI. Proc. 0807374-43.2018.8.14.0000. Relatora: Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado na 22ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual de 20-08-2020 a 26-08-2020).

No caso dos autos, a Lei Municipal nº 986/2009 dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral do Município de Juruti, define sua competência e a dos órgãos que compõem sua estrutura básicas integrantes, tendo como função a defesa judicial e extrajudicial dos interesses do Município e a orientação jurídica da Administração (art. 1º), estabelecendo, em seu Anexo I, os cargos comissionados de Subprocurador Geral e Procurador ou assessor Jurídico – DAS-1, todos de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito.

Tendo em foco que o objetivo da presente ação é ver declarada a inconstitucionalidade material dos artigos [8º, § 2º: 27 e Anexo I](#) da norma impugnada, no que concerne à natureza “comissionada” dos referidos cargos, importa, nesta hora, analisar se esses cargos comissionados atendem aos pressupostos inerentes a essa condição.

A Lei 986/2009, na Seção V, trata das Procuradorias Especializadas como órgãos de atividade-fim (Procuradoria Administrativa e de Pessoal – art. 18; Procuradoria da Dívida Ativa e Contencioso Tributário – art. 19; Procuradoria do Meio Ambiente e Urbanismo – art. 20; Procuradoria do Patrimônio Imobiliário – art. 21; e Procuradoria de Assistência Jurídica ao Cidadão – art. 22). Nesses dispositivos são detalhadas as funções a serem desenvolvidas por cada uma das 5 (cinco) Procuradorias especializadas.

Além das atribuições específicas de cada Procuradoria, descritas nos incisos dos arts. 18 a 22, no art. 23, a Lei trata das atribuições comuns aos Procuradores:



Art. 23. São atribuições comuns aos Procuradores:

I- planejar, orientar, supervisionar e controlar as atividades das Procuradorias Especializadas e dos órgãos que lhes são subordinados;

II- distribuir encargos entre servidores lotados nas respectivas Procuradorias;

III- comunicar ao Procurador-Geral do Município as soluções dos feitos judiciais e administrativos, propondo, quando necessário ou conveniente, desistência, transação, acordo, confissão ou arquivamento dos autos;

IV- aprovar os pareceres no âmbito da respectiva Procuradoria;

V- propor medidas tendentes à racionalização e ao aperfeiçoamento dos serviços da área de sua competência.

É evidente, segundo os comandos supratranscritos, [que as atribuições conferidas ao cargo de Procurador Municipal são técnicas e, eminentemente, caracterizadoras do exercício da advocacia pública](#). Apesar de a Lei mencionar, no art. 17, a existência da carreira de Procuradores do Município, o ato legislativo, em seu Anexo I, inclui o cargo de Procurador no quadro de cargos em comissão. Essa disposição como exceção à regra do concurso público diverge dos preceitos do item “a” do precedente do STF – Tema 1010, segundo o qual somente se justifica a criação de cargos em comissão para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento e não para o desempenho de atividades técnicas.

Vejamos o citado art. 17:

**Art. 17. As Procuradorias Especializadas serão dirigidas por Procurador integrante da carreira de Procurador do Município.**

Evidencio trecho de voto prolatado pelo Ministro Roberto Barroso (Ag.Reg. nos Emb. Decl. no RE. 1.064.618/SP, [Sessão Virtual de 22 a 28/03/2019](#)) que consolida a tese de que as atividades de advocacia pública, no âmbito municipal, devem ser desenvolvidas somente por Procuradores previamente aprovados em concurso público.

[Vejamos:](#)

**4. O STF possui o entendimento no sentido de que é inconstitucional norma que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho de atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Nesse sentido: ADI4.261, Rel. Min. Ayres Britto; e ADI 4.843-MC-ED-REF, Rel Min. Celso de Mello.**

**5. Diversamente do que alega o ora agravante, o Tribunal de origem não divergiu desse entendimento, ao assentar que “*deve ser reconhecida a inconstitucionalidade para que seja afastada qualquer interpretação do texto legal que atribua o específico [exercício da advocacia pública ao secretário ou a qualquer outro que possua cargo comissionado puro, o que somente pode ser exercido pelos procuradores municipais previamente aprovados por mérito mediante concurso público](#)”***

[É certo, que o cargo de Procurador traduz exercício da advocacia pública, cujos ocupantes precisam agir com independência os encargos irrenunciáveis inerentes às suas funções institucionais e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local. Outorgar a exercente de cargo em comissão o exercício de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, encargos que traduzem prerrogativa institucional exclusiva dos Procuradores, ressalta inconformidade com a essência dos cargos comissionados.](#)

Depreende-se que a natureza técnica das atribuições do Procurador Municipal - que enseja conhecimento específico na área jurídica - e a imprescindibilidade da independência funcional se sobrepõem à relação de “confiança” com a autoridade que promove a nomeação, requisito este inerente ao cargo comissionado, conforme indicado no item “b” do Tema 1010. Além disso, a própria necessidade permanente do Município da atividade de advocacia pública demanda o concurso público como forma de provimento para o cargo de Procurador Municipal.

Quanto aos cargos em comissão de Assessores Jurídicos, segundo o art. 27 da Lei 986/2009, servem para substituir os Procuradores; possuindo, portanto, as mesmas atribuições destes, o que realça, também, a burla ao mandamento do concurso público. Em que pese a nomenclatura do cargo remeter à ideia de assessoria específica,



para se constatar a legitimidade do provimento do cargo criado, o que vale são as atividades a ele conferidas.

Do voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli, Relator do RE 1041210 (Tema 1010), destaco trecho que ilustra esse entendimento:

**É certo que do nome do cargo não exsurge o plexo de atribuições correspondentes, as quais podem conter atividades típicas de cargo comissionado e outras meramente técnicas, a depender do que dispuser a lei. Daí ser imprescindível que a lei que cria o cargo em comissão descreva as atribuições a ele inerentes, evitando-se termos vagos e imprecisos. De fato, somente com a descrição das atribuições dos cargos comissionados na própria lei que os institui é possível verificar o atendimento do art. 37, inciso V, da CF/88. (grifei)**

O comando do art. 27 e a linha que trata do cargo de Procurador ou Assessor Jurídico, do Anexo I, da Lei 986/2009 estão em dissonância com o preceito do item "a" do precedente do STF – Tema 1010, segundo o qual: somente se justifica a criação de cargos em comissão para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento e não para o desempenho de atividades técnicas.

Ressalta a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos legais, pois a criação, com provimento exclusivamente comissionado, do cargo de carreira de Procurador Municipal e, ainda, da mesma forma, o de Assessor Jurídico com o fim de substituição dos Procuradores, cujas atribuições são de natureza eminentemente técnica e profissional, ofendem o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e, de forma reflexa, o art. 37, II e V, da Constituição Federal.

Não estou alheia às alegações de que o concurso público de 2016 se encontra suspenso por conta de decisão prolatada nos autos da Ação Civil Pública, processo nº 0008977-91.2016.8.14.0086. Tal fato, porém, não demonstra óbice para a análise de constitucionalidade dos dispositivos da Lei 986/2009, que foi editada em data bem anterior ao certame em litígio.

Já o cargo de Subprocurador-Geral do Município de Juruti, este possui caráter de direção, chefia e assessoramento. Suas atribuições são esmiuçadas no art. 11 da Lei 986/2009, cabendo-lhe, dentre outras funções, a substituição do Procurador-Geral em suas faltas ou impedimentos, ausências temporárias e afastamentos, mostrando-se em consonância com a natureza comissionada.

Transcrevo, o art. 11, da Lei nº986/2009:

Art. 11. Ao Subprocurador-Geral do Município compete, dentre outras atribuições:

- I- substituir o Procurador-Geral do Município em suas faltas ou impedimentos, ausências temporárias, férias, licenças ou afastamentos ocasionais;
- II- prestar assistência direta ao Procurador-Geral do Município sempre que solicitado;
- III- assistir o Procurador-Geral do Município no exercício de suas atribuições, especialmente:
  - a) na distribuição, aos órgãos de atividade-fim, dos processos administrativos encaminhados à Procuradoria-Geral do Município;
  - b) na apreciação dos pareceres emitidos pelos órgãos de atividade-fim;
  - c) na representação do Município de Juruti em juízo ou fora dele;
- IV- determinar correição de natureza técnica nos órgãos de atividade-fim, de atividade meio e de assessoramento;
- V- coordenar os trabalhos dos órgãos de atividade-meio, sugerindo as medidas necessárias à racionalização, à eficácia e ao aperfeiçoamento dos serviços próprios;
- VI- responder plenamente pelo expediente da Procuradoria-Geral do Município durante a vacância do cargo superior;
- VII- promover as necessidades de pessoal e de material dos órgãos de atividade-fim e de atividade-meio, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira;
- VIII- expedir atos de lotação dos servidores da Procuradoria-Geral do Município;
- IX- aplicar as leis referentes a direitos e vantagens dos Procuradores do Município e dos



servidores da Procuradoria-Geral do Município;  
X- atuar nos processos administrativos ou judiciais avocados pelo Procurador-Geral do Município;  
XII- expedir orientações para a defesa dos interesses do Município de Juruti;  
XIII- eleger diretrizes e definir estratégias para atuação nos processos judiciais considerados especiais em que o Município de Juruti seja parte ou interessado, concentrando as informações pertinentes e acompanhando o respectivo andamento;  
XIV- coordenar a atuação dos Procuradores do Município em processos administrativos ou judiciais e de grupos de estudos sobre matéria de interesse da Administração Municipal;  
XV- receber, por delegação do Procurador-Geral do Município, citações iniciais, notificações, comunicações e intimações de audiências e de sentenças ou acórdãos proferidos nas ações ou processos em que o Município de Juruti seja parte ou interessado, e naqueles em que a Procuradoria-Geral do Município deva intervir;  
XVI- adotar as providências necessárias ao pleno desempenho das atividades cometidas à Procuradoria-Geral do Município.

Assim, [entendo que há alinhamento material com ditames da Carta Estadual](#) do dispositivo da Lei Municipal do art. 8º, § 2º, no que concerne ao cargo de Subprocurador-Geral.

O Procurador Geral do Município aponta a necessidade de modulação desta decisão, com outorga de efeitos prospectivos (ex nunc), observando o prazo 180 dias, a partir do trânsito em julgado, tendo em vista razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, a teor do art. 27, da Lei nº 9.868/99.

Assenta ser preciso se manter a eficácia e a validade de todos os atos praticados pelos ocupantes dos cargos em comissão criados pela lei impugnada e dos salários e verbas de natureza trabalhista dos servidores comissionados; bem como a necessidade de se evitar a descontinuidade nos serviços essenciais prestados pelo Município.

Em que pese a supremacia da Constituição em relação às demais normas jurídicas como uma garantia primordial do Estado Democrático de Direito, a norma legal, após declarada inconstitucional, pode surtir efeitos no tempo.

A Lei Federal 9.868, de 1999, em seu artigo 27 estabelece o seguinte:

**Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.**

O afastamento a teoria clássica da nulidade, a qual exige que a declaração de inconstitucionalidade tenha efeito retroativo (ex tunc), enseja a demonstração de danos à segurança jurídica ou a algum outro valor constitucional diretamente vinculado ao interesse social. Sob esse viés, reconhece-se que, apesar de a norma ser reconhecidamente inconstitucional desde a sua criação, terá produzido efeitos jurídicos válidos (como se constitucionais fossem) até o termo determinando na decisão de inconstitucionalidade exarada.

Anoto que, quando se fala dos direitos dos ocupantes dos cargos em comissão criados pela lei inquinada, não vejo prejuízo relevante, na espécie, pois os cargos de natureza comissionada trazem, em si, a instabilidade na continuidade da relação de trabalho, não gerando direito adquirido à permanência no cargo. No que diz respeito aos salários recebidos, ante sua natureza alimentar, também não se vislumbra eventual devolução de valores aos cofres públicos, o que afasta ofensa a direito do servidor nesta seara.

De outra banda, considerando que o Princípio da Segurança Jurídica mostra-se, de forma implícita, na Constituição Federal, sobressaindo-se, dentre outros, no princípio da boa-fé administrativa, o que pode ser aplicado, no caso, [considerando a possibilidade de já ter ocorrido contratação de servidores nessa condição, os quais, por certo, já teriam exercido suas atribuições, desenvolvendo atividades e praticando atos cuja nulidade poderia gerar tumulto](#) e instabilidade nas relações jurídicas no âmbito da Administração.

É certo que não se pode aquiescer o sustento desta situação de afronta constitucional, de modo que atribuir prazo de validade para o futuro, na espécie, não se mostra plausível, diante de flagrante ausência de zelo do legislador



marcada pela lei em análise.

Nesse contexto, entendo razoável que os efeitos desta decisão se perfectibilizem a partir do seu trânsito em julgado, pelo que atribuo à presente declaração de inconstitucionalidade efeitos ex nunc.

Ante o exposto, [julgo parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 27 e do Anexo I, na linha que trata dos cargos de Procurador ou Assessor Jurídico, da Lei nº 986 de 2009, do Município de Juruti, com efeitos ex nunc](#). Tudo conforme fundamentação.

Façam-se as comunicações de estilo, remetendo cópia do acórdão aos órgãos competentes, na forma do §2º, do art. 183, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça.

É o voto.

Belém, 09 de dezembro de 2020.

Desa. **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora





**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 8º, § 2º; ART. 27 E ANEXO I, DA LEI 986/2009 DO MUNICÍPIO DE JURUTI. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO. REJEITADA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE PROCURADOR MUNICIPAL OU ASSESSOR JURÍDICO. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - ARTS. 34, § 1º E 35. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ART. 37, II, V. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. TEMA 1010 DO STF. EFEITOS EX NUNC.**

**1- Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, por violação ao art. 34, § 1º, art. 35, art. 52 e art.187, § 2º, da Constituição do Estado do Pará, relativa ao Art. 8º, §2º; art. 27 e Anexo I da Lei 986/2009, que organiza a Procuradoria do Município de Juruti, prevendo os cargos de Procurador Municipal, Assessor Jurídico e Subprocurador-Geral com provimento exclusivamente comissionado;**

**2- Mostra-se equivocado o entendimento do Município sobre a ausência de pressuposto para o conhecimento da presente ADI, pois o requerente busca, com a presente ação, o controle de constitucionalidade de lei municipal, traçando paralelo entre a legislação infraconstitucional e a Constituição Estadual, fortificando-se na simetria da Carta Bandeirante com a Carta Maior. Demanda em conformidade com o art. 125, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal; art. 161 I, “I” da Constituição Estadual e art. 176, do Regimento Interno do TJ/PA. Preliminar rejeitada;**

**3- A disposição do § 1º do art. 34 e do art. 35 da Constituição do Estado do Pará, em simetria com a Constituição Federal (arts. 37, II e V), estabelece a investidura em cargo público por meio de concurso público, ressalvados os casos de cargos em comissão declarados em lei como de livre nomeação e exoneração, os quais servem para as atividades de direção, chefia e assessoramento;**

**4- O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE1041210/SP, em sede de repercussão geral (tema 1010) consolida o entendimento da Corte de que a criação de cargos em comissão, como exceção à regra do concurso público, somente se justifica se presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição;**

**5- A inconstitucionalidade dos dispositivos atacados exsurge da criação, com provimento exclusivamente comissionado, de cargos de carreira de Procurador Municipal, cujas atribuições são de natureza eminentemente técnica e profissional, maculando o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e 37, II e V, da Constituição Federal, conforme de depende do item “a” da tese estabelecida no Tema 1010 do STF;**

**6- A criação de cargo de Assessor Jurídico como substituto do Procurador Municipal denota que as atribuições desses assessores são as mesmas dos ocupantes de cargo efetivo, o que realça a burla ao mandamento do concurso público;**

**7- O cargo comissionado de Subprocurador-Geral possui atribuições de chefia e direção, de forma que o art. 8º, § 2º mostra alinhamento material aos ditames da Cartas Estadual;**

**8- Com intuito de evitar tumulto e instabilidade nas relações jurídicas no âmbito da Administração, a declaração de inconstitucionalidade produzirá efeitos a partir do trânsito em julgado da presente decisão;**

**9- Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.**



Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que integram o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em julgar **parcialmente procedente a ação**, para **declarar a inconstitucionalidade** do art. 27 e do Anexo I, na linha que trata dos cargos de Procurador ou Assessor Jurídico, da Lei nº 986 de 2009, do Município de Juruti, com efeitos ex nunc. Tudo conforme fundamentação.

Julgamento presidido pelo Exmo. Sr. Des. Leonardo de Noronha Tavares.

Sala das Sessões do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, **aos nove dias de dezembro de 2020.**

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**  
Relatora

