



Número: **0807599-63.2018.8.14.0000**

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)	
MUNICIPIO DE XINGUARA (RECORRIDO)	ANDRE LUIZ BARRA VALENTE (ADVOGADO) JOAO BATISTA CABRAL COELHO (ADVOGADO)
CÂMARA MUNICIPAL DE XINGUARA (RECORRIDO)	ANTONIO AURELIO PALMEIRA PACHECO (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
4639015	05/03/2021 12:45	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão
4619350	05/03/2021 12:45	<a href="#">Relatório</a>	Relatório
4619351	05/03/2021 12:45	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	Voto
4619347	05/03/2021 12:45	<a href="#">Ementa</a>	Ementa



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0807599-63.2018.8.14.0000

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ - MPPA

RECORRIDO: MUNICIPIO DE XINGUARA, CÂMARA MUNICIPAL DE XINGUARA

RELATOR(A): Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

### EMENTA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 984/2017 DO MUNICÍPIO DE XINGUARA. PRELIMINARES REJEITADAS. INSERÇÃO DE CARGOS DE PROCURADOR MUNICIPAL E ASSESSOR JURÍDICO NO QUADRO DE CARGOS COMISSIONADOS. 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 Anexo I, item III “b” e “c”, da Lei nº 984/2017 do Município de Xinguara, que prevê cargos de Procurador e Assessor Jurídico com provimento exclusivamente comissionado;**

**2- O pedido deve ser extraído a partir de uma análise lógico-sistemática da petição inicial. Na espécie, mostra-se clara a pretensão do autor, não havendo que falar em pedido indeterminado, ou falta de lógica conclusiva. Preliminar rejeitada;**

**3- A inconstitucionalidade apontada se refere à afronta dos arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual pelos dispositivos da Lei Municipal impugnada. A referência a artigos da Constituição Federal não tem o poder de fulminar a ação que delinea os parâmetros da lide com base na Carta Estadual. Preliminar rejeitada;**

**4- 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;**

**5- O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1041210/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;*

**6- A inconstitucionalidade dos dispositivos atacados exsurge da criação, com provimento exclusivamente comissionado, de cargo de carreira de Procurador, cujas atribuições são de natureza eminentemente técnica e profissional; bem como do cargo de Assessor Jurídico com atribuições inerentes ao Procurador, maculando o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e 37, II e V, da Constituição Federal;**

**7- 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;**

**8- Ação direta de inconstitucionalidade 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 **procedente a ação**, para **declarar a inconstitucionalidade** do Anexo I, item III, letras “b” e “c” da Lei nº 984/2017 do Município de Xinguara, com efeitos *ex nunc*. Tudo conforme fundamentação.

Julgamento presidido pelo Exmo. Sr. Des. Ronaldo Marques Vale.

Sala das Sessões do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, **aos três dias de março de 2021**.

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. 996616), formulada pelo Ministério Público do Estado do Pará, em face das disposições do Anexo I, item III, “b” e “c”, da Lei nº 984/2017 [do Município de Xinguara](#).

O autor narra que a Lei Municipal nº 984/2017, em seu art. 68, cria a Procuradoria Jurídica do Município, estabelecendo suas atribuições, no art. 69, § 2º e dispondo que a Procuradoria Jurídica seria auxiliada por Assessores Jurídicos e, ao determinar os cargos do referido órgão, em seu Anexo I, cria 01 (um) cargo de Procurador Municipal (Item III, letra “b”) e 03 (três) cargos de Assessor Jurídico (Item III, letra “c”), todos de natureza comissionada.

Ressalta que a Lei impugnada, ao definir atribuições, conferiu poderes à Procuradoria Jurídica do Município, da qual os Assessores Jurídicos fazem parte, portanto foram atribuídas, a esses, funções típicas de representação



judicial do ente público.

Aduz que os dispositivos de lei impugnados violam os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual. Sustenta que é cabível arguir a inconstitucionalidade de leis que criam cargos de procuradores municipais exclusivamente por meio comissionado e que os arts. 131 e 132 da Constituição Federal dispõem sobre advocacia pública e determinam a necessidade de concurso público, insculpida no art. 37, II, da CF, para ingresso na carreira.

Argumenta, 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; que as atribuições do cargo de Procurador Jurídico não condizem com a precariedade do vínculo comissionado; bem como que o termo “assessoramento jurídico” não se confunde com o termo “assessoramento” do art. 37, V, da CF para os cargos comissionados.

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 Xinguara, como órgão interessado, nos termos do art. 162, § 2º da Constituição Estadual e 183, § 2º do Regimento Interno do TJ/PA. Junta documentos (Id. 994938).

Ação recebida e determinada a intimação do Município e da Câmara Municipal; após, encaminhamento dos autos à Procuradoria de Justiça, na condição de custos legis (Id. 1005961 - Pág. 1).

A Câmara se manifesta pela legalidade do processo legislativo originário e constitucionalidade da Lei Municipal nº 984/2017, requerendo a improcedência da ação (Id. 1471842 - Pág. 1-12).

Em sua manifestação (Id. 1472021 - Pág. 1-19), o **Município** suscita preliminar de inépcia da inicial e ausência de violação de norma estadual. No mérito, alega que, da análise sistematizada da Carta Política, percebe-se não haver óbice à criação dos cargos de Procurador e Assessor Jurídico Municipal, de natureza comissionada, porque se trata de competência exclusiva do município para legislar sobre assuntos locais, tendo, o cargo de Procurador Jurídico Municipal, atribuições típicas de chefia, assessoramento e consultoria jurídica do Poder Executivo Municipal. Saliencia a inaplicabilidade dos arts, 131 e 132 da CF/88, pois são normas de observância não obrigatória pelos entes municipais.

Requer a improcedência da ação. Junta documentos (Id. 1472022; 1472033; 1472047).

Parecer do Procurador de Justiça, na qualidade de *custos legis*, opinando pela procedência da ADI (Id. 1495791).

Determinada intimação do Procurador Geral do Município, em obediência ao art. 181 do RI/TJPA (Id. 3760974). Decorrido prazo sem manifestação do PGM.

Resposta do PGM, argumentando, em síntese, a inaplicabilidade dos arts. 131 e 132 da CF/88, no caso, e consequente inexigibilidade legal de criação de Procuradoria Jurídica no Município (Id. 4432470).

É o relatório.

**VOTO**



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

***Preliminar de inépcia da inicial***

O Município de Xinguara alega que a inicial proposta não é clara em sua exposição, pois apresenta pedidos totalmente genéricos, prejudicando a lógica da conclusão.

No caso, a Ministério Público se insurge contra o Anexo I, da Lei nº984/2017, ressaltando, de início, a letra “c” do item III, que se refere ao cargo de Assessor Jurídico; posteriormente, traz à baila a inconstitucionalidade da letra “b” do referido dispositivo, que estipula o cargo comissionado de Procurador Municipal. Os argumentos do *Parquet* remontam a irregularidade que marca a inconstitucionalidade da criação de cargos comissionados para o exercício da atividade de advocacia pública, sem natureza de direção ou assessoramento permitida pela Constituição Estadual e pela Carta Maior.

Considerando que o pedido deve ser extraído a partir de uma análise lógico-sistemática da petição inicial, entendendo restar clara a pretensão do autor que visa à declaração de inconstitucionalidade do anexo I, da Lei Municipal em evidência, na parte que cria os cargos de Procurador Municipal e Assessor Jurídico com provimento exclusivamente comissionado (item III, letras “b” e “c”); não havendo que falar em pedido indeterminado, ou falta de lógica conclusiva.

Sem carência de maiores ponderações, rejeito a preliminar.

***Preliminar de ausência de parâmetro com a Constituição Estadual***

O Município sustenta que o autor invoca os arts. 131 e 132 da Constituição Federal no decorrer da inicial, os quais não se aplicam ao caso, considerando que o STF já decidiu pela ausência de obrigatoriedade de observância dessa norma constitucional por entes municipais. Sustenta, ainda, que o parâmetro a utilizado deve ser, exclusivamente, a Constituição Estadual, conforme dispõe o art. 125, § 2º, da CF/88.

Em que pese o autor fazer referência aos artigos da Constituição Federal citados, isso não interfere na admissibilidade da ação, pois, da simples leitura da peça inicial (Id. 996616), resta claro que a inconstitucionalidade apontada se refere à afronta dos arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual pelos dispositivos da Lei Municipal impugnada. A referência a dispositivos da Constituição Federal não tem o poder de fulminar a ação que delinea os parâmetros da lide com base na Carta Estadual.

Quanto à ausência de observância obrigatória dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal pelo ente municipal, mostra-se matéria afeta ao mérito da lide, que prescinde de análise nesta fase preliminar. Logo, o exame será submetido ao mérito.

***Mérito***

[Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, relativa às disposições do Anexo I, item III, letras “b” e “c” da Lei nº 984/2017, do Município de Xinguara, os quais, segundo o Ministério Público do Estado, contrariam os artigos 34, §1º, 35, 52 e 187 §2º, da Constituição Estadual.](#)



O Município argumenta sobre a ausência de regramento constitucional que trate da advocacia pública municipal. Desse modo, trago a lume os ditames da CF no que concerne às diretrizes da advocacia pública, bem como 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 CF. Para os Municípios, porém, a obrigação de criação de órgão de advocacia pública não se mostra expressa na Carta Magna, que é lacônica sobre repercussão simétrica na legislação desses entes. Seguindo essa linha, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que não há imposição de tal comando aos municípios.

Ilustro com os seguintes julgados da Corte Suprema: RE: 225777 - MG, Rel. Min. Eros Grau; RE 888.327-AgR, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. 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 a seguir, 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 0000040-55.2011.8.25.0056, 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. Confiram 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. Na presente ação, porém, 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 estabelecem cargos de provimento exclusivamente comissionado.

Delineado esse ponto, estou certa de que resta esclarecido o afastamento de controvérsia sobre a faculdade





do Município para criação de órgão de advocacia pública.

Pois bem.

[A presente ADI procura a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I, item III, letras "b" e "c", da Lei Municipal nº 984/2017, a qual dispõe sobre a reorganização administrativa do Município de Xinguara e, cria 01 \(um\) cargo de Procurador Municipal e 03 \(três\) de Assessor Jurídico com provimento, exclusivamente, comissionado, confrontando, segundo o autor, os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual.](#)

Destaco os dispositivos da Lei Municipal 984/2017 ora impugnados:

**ANEXO I - ÓRGÃOS OU ENTIDADES (RELAÇÃO DE CARGOS, QUANTITATIVO E CORRESPONDENTE REMUNERATÓRIO)**

ORGAOS OU ENTIDADES/ UNIDADES ADMINISTRATIVAS	RELAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO	QUANT.	CORRESPONDENTE REMUNERATÓRIO
Denominação da Unidade	Denominação do Cargo		
III- SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO			
...	...	...	...
b) Procuradoria Jurídica do Município	Procurador Municipal	01	4.500,00
c) Assessoria Jurídica	Assessor Jurídico	03	4.000,00
...	...	...	...

Por sua vez, a Constituição do Estado do Pará, nos mencionados artigos, 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 constitucionais, repousa a alegação do autor de inconstitucionalidade do aventado Anexo I, item III, letras “b” e “c”, da Lei 984/2017, do município de Xinguara, no que concerne à natureza comissionada dos cargos de Procurador e Assessor Jurídico.

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 dos 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 Des. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, com voto vista vencedor do Des. Milton Augusto de Brito Nobre; bem como do § 1º do art. 1º e art. 5º, da Lei nº 1.945/2009 do Município de Curuçá, de relatoria da Des. Rosileide Maria da Costa Cunha; e do §2º do artigo 23 da Lei nº 236/2009 do município de Ipixuna, cuja relatora é a Des. Ezilda Pastana Mutran.

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: Des. 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. 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).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IPIXUNA DO PARÁ. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL [DO §2º DO ARTIGO 23 DA LEI MUNICIPAL Nº 236/2009](#). O DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL ESTABELECEU QUE TODOS OS CARGOS DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO TERIAM NATUREZA DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. **CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO DE PROCURADOR MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DA SIMETRIA DO SISTEMA CONSTITUCIONAL. CARREIRA DE PROCURADOR MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 131 E 132 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C/C OS ARTIGOS 34, §1º, 35, 52 E 187 §2º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CARREIRA DA ADVOCACIA PÚBLICA ACESSÍVEL SOMENTE POR CONCURSO PÚBLICO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE SITUAÇÃO QUE EXCEPCIONA A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. BURLA À REGRA DO INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO POR CONCURSO PÚBLICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO §2º DO ARTIGO 23 DA LEI MUNICIPAL Nº 236/2009 DE IPIXUNA DO PARÁ. À UNANIMIDADE.**

(4457986, 4457986, Rel. EZILDA PASTANA MUTRAN, Órgão Julgador Tribunal Pleno, Julgado em 2021-01-27, Publicado em 2021-02-04)

No caso dos autos, a Lei municipal nº 984/2017 presta-se à organização administrativa do Município de Xinguara, definindo, em seus arts. 68 a 73 e 76, as atribuições e prerrogativas da Procuradoria Jurídica Municipal, assegurando ao Procurador Municipal os direitos e prerrogativas constantes da Lei Federal n.º 8.906/94. Vejamos:



**SEÇÃO VI**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

**Art. 68. A Procuradoria Jurídica é órgão de assessoramento direto do Prefeito Municipal, vinculada administrativamente à Secretaria Municipal de Administração e sob coordenação desta, tendo como atribuições representar o Município judicial e extrajudicialmente, recebendo as citações, intimações e notificações judiciais dirigidas contra a Prefeitura ou o Município.**

Art. 69. O Procurador Jurídico será auxiliado pelos Assessores Jurídicos que serão designados em suas respectivas áreas de atuação, com atribuições constantes desta lei, nas seguintes áreas: Licitações, Contratos e Convênios, Proteção e Defesa ao Consumidor, Assessoria e Consultoria Jurídica, Precatórios, Imóveis e Patrimônios Público e Ambiental.  
§ 1º. Insere-se no âmbito da Procuradoria Jurídica do Município a prerrogativa de [fixar a interpretação das leis, bem como coordenar, controlar e delinear a orientação jurídica a ser seguida pelos órgãos do Poder Executivo, supervisionando todas as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.](#)

**§ 2º. Compete à Procuradoria Jurídica do Município:**

**I - Assessorar o Poder Executivo nas questões jurídicas, de legislação, nos processos que envolvam a gestão jurídica das diversas áreas da Administração;**

**II – Representar em juízo o Município, em todas as instâncias, bem como nos demais atos que exigirem o acompanhamento jurídico;**

**III – Defender os interesses do Município nos assuntos relacionados aos seus bens imóveis, ajuizando ações judiciais de reintegração de posse, reivindicatórias e de desapropriação;**

**IV – Manifestar-se nas ações de usucapião, representando a Fazenda Municipal, bem como na defesa das ações de indenizações decorrentes de responsabilidade;**

**V – Atuar judicialmente, em defesa do Município, nas ações relativas a edificações irregulares, faixas não edificáveis, ações demolitórias, parcelamento do solo, dano ambiental, concessão de alvarás, tombamento e preservação de bens culturais e outras relacionadas ao Código de Posturas e outros instituídos pela municipalidade;**

**VI - Representar o Município em juízo nas ações judiciais ligadas à área fiscal em que a Fazenda Municipal faça parte como autora, ré, ou de qualquer forma interessada e, ainda;**

**VII – Prover diretrizes jurídicas à Secretaria Municipal de Gestão Fazendária, pertinentes à área fiscal e tributária, orientando seu titular sobre a aplicação das leis e regulamentos vinculados à área fiscal e tributária do Município;**

**VIII - Preparar informações e acompanhar processos de mandado de segurança impetrados contra ato do Prefeito, Secretários Municipais e demais servidores da Administração Pública Municipal, quando versem sobre o exercício da função pública;**

**IX - Atuar na defesa judicial do Município em ações movidas perante a justiça do trabalho e outras justiças especializadas, bem como emitir pareceres singulares relativos à matéria trabalhista e previdenciária e orientar os órgãos da Administração em assuntos de natureza jurídico trabalhista, além de responder a consultas dos órgãos municipais;**

**X - Promover ações regressivas contra ex-prefeitos, ex-secretários municipais, ex-dirigentes de entidades da Administração Direta, Indireta e fundacional ou contra servidores públicos municipais de qualquer categoria, declarados culpados de causar lesão a direitos em que o Município, ou outro réu, tenha sido judicialmente penalizado e condenado a indenizar;**

**XI - Propor ação civil pública por parte do Município na defesa do interesse público como instrumento processual previsto na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional;**

**XII – Abster-se de promover demanda contra o Município de Xinguara-PA pelo prazo de quarentena equivalente a 5 (cinco) anos após o desligamento do cargo de Procurador**





**Jurídico do Município.**

**XIII - Exercer outras atribuições que lhe sejam cometidas pelo Prefeito Municipal ou pelo titular da Secretaria de Administração.**

**Art. 70. Compete ao Procurador Jurídico do Município as seguintes atribuições:**

**I - Receber citações, intimações e notificações, iniciais ou não, nas ações propostas contra a Prefeitura Municipal, e, desde autorizado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal e em nome do Município, propor ação, atuar em juízo em qualquer grau de jurisdição, desistir, transigir, acordar, confessar, compromissar, receber e dar quitação, podendo interpor recursos nas ações em que o Município figure como parte, e, ainda, representá-lo extrajudicialmente perante órgãos de quaisquer Poderes das diversas esferas de governo;**

**II - Decidir sobre a propositura de ação rescisória, bem como sobre a não interposição de recurso, ouvido o Procurador atuante no respectivo processo;**

**III - Apresentar ao Prefeito Municipal, proposta de arguição de inconstitucionalidade de leis e decretos, elaborando a competente representação;**

**IV - Propor, exclusivamente, ao Prefeito Municipal, a abertura de concursos para provimento de cargos de Procurador Municipal.**

**Art. 71. O Procurador Municipal, no exercício de suas funções, goza de independência e das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, inclusive imunidade funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial.**

**Art. 72. São assegurados ao Procurador Municipal os direitos e prerrogativas constantes da Lei Federal n.º 8.906/94, compatíveis com a sua condição, além de garantia de livre acesso aos órgãos e entidades da Administração Municipal, quando houver necessidade de colher informações para o desempenho fiel e regular de suas atribuições.**

**Parágrafo único. O exercício das atribuições de procuradorias constantes nesta lei serão cometidas aos advogados integrantes do corpo jurídico do Município, mediante livre designação da Secretaria Municipal de Administração, sob recomendação do Chefe do Executivo, não constituindo a designação na geração de direito a quaisquer acréscimos sobre o vencimento fixado do agente designado.**

**Art. 73. Compete ao Procurador exercer ainda outras atribuições correlatas que lhe sejam cometidas pelo Prefeito Municipal ou pelo titular da Secretaria de Administração.**

...

**Art. 76. Compete também à Procuradoria Jurídica do Município atuar concomitantemente junto à Controladoria Geral do Município no exercício permanente das seguintes atribuições:**

**I – Emitir pareceres jurídicos em processos e documentos enviados pelos órgãos da Controladoria Geral do Município, da Assessoria-Geral de Planejamento e da Administração, que devam ser submetidos à análise e deliberação do Controlador-Geral;**

**II – Analisar e propor soluções, de caráter jurídico, para os assuntos que lhe sejam cometidos pelo Controlador-Geral e Assessoria-Geral de Planejamento;**

**III – Estudar, propor e sugerir alternativas em consultas formuladas pelos órgãos da Controladoria-Geral e Assessoria-Geral de Planejamento do Município;**

**IV – Instruir pedidos de informação encaminhados ao Controlador Geral do Município pelo Ministério Público, Tribunal de Contas do Município e Câmara Municipal;**

**V – Prestar informações para subsidiar a defesa do Município de Xinguara em juízo, obtendo as informações e demais elementos necessários perante os órgãos da Controladoria-Geral do Município;**

**VI – Prestar assessoria e consultoria jurídica às demais unidades da Controladoria Geral e Assessoria-Geral de Planejamento do Município;**

**VII – Adotar medidas e tomada de providências jurídicas necessárias ao efetivo**





**cumprimento dos objetivos da Controladoria Geral do Município e exercer outras atribuições correlatas que lhe forem cometidas pelo Secretário de Administração e o Chefe do Executivo Municipal.**

É criado, também, o setor de Assessoria e Consultoria Jurídica, cujas atribuições são conferidas na Seção XII, arts. 84 e 85, da Lei 984/2017. Vejamos:

## **SEÇÃO XII**

### **ATRIBUIÇÕES DA ÁREA DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA**

**Art. 84. A Área de Assessoria Jurídica do Município tem como finalidade pronunciar-se sobre todas as matérias submetidas à sua análise pelo Prefeito e demais órgãos da Administração Municipal, bem como estudar e redigir projetos de lei, justificativas de vetos, regulamentos, decretos, portarias, instruções, contratos e outros documentos de natureza técnica e jurídica, entre várias outras atividades que lhe forem determinadas pelo Chefe do Executivo.**

**Art. 85. Compete à Área de Assessoria e Consultoria Jurídica do Município:**

**I - Emitir pareceres e/ou informações, em processos administrativos, com a finalidade de orientar a atuação dos órgãos no exercício do seu poder de polícia na área de licenciamento e fiscalização;**

**II - Assessorar juridicamente as Secretarias e órgãos afins nas questões de natureza jurídica relativas aos interesses do Município;**

**III - Analisar minutas de convênios, contratos, distratos, acordos, ajustes, termos de permissão e autorização de uso, concessão pessoal e real de uso e concessão de serviços públicos;**

**IV - Responder a consultas, solicitações de informações e pareceres relativamente a questões que envolvam os servidores estatutários do Município,**

**referentes à aplicação de dispositivos estatutários e do plano de carreira ou de cargos e salários, entre outras;**

**V - Integrar Comissões de Sindicância e/ou Processos Administrativo-disciplinares, sempre que designados, ou acompanhar, orientar e emitir pareceres e informações relativas a estes, quando solicitado;**

**VI – Examinar os atos administrativos por solicitação do Prefeito ou de secretário municipal, sugerindo a adoção das medidas necessárias à adequação das leis e atos normativos às regras e princípios da Constituição Federal e Estadual, bem como da Lei Orgânica do Município;**

**VII - Exercer outras atribuições correlatas que lhe forem cometidas pelo Prefeito Municipal ou pelo titular da Secretaria de Administração.**

De acordo com os dispositivos da Lei 984/2017 acima transcritos, O Procurador Jurídico, lotado na Procuradoria, deve assessorar o Prefeito; fixar a interpretação das leis; coordenar, controlar e delinear a orientação jurídica a ser seguida pelos órgãos do Poder Executivo, supervisionar todas as atividades de consultoria e



assessoramento jurídicos; atuar na área contenciosa judicial (arts. 69 e 70); e atuar em conjunto com a Controladoria (art. 76). Os Assessores Jurídicos são colocados como auxiliares do Procurador; cabendo-lhes as atribuições inerentes à área de atuação para a qual forem designados (Licitações, Contratos e Convênios; Proteção e Defesa ao Consumidor; Assessoria e Consultoria Jurídica; Precatórios; Imóveis e Patrimônios Público e Ambiental).

Já no Anexo I, a referida Lei estabelece a relação dos órgãos, incluindo a Procuradoria Jurídica e a Assessoria Jurídica na Secretaria de Administração sendo compostas, respectivamente, por 1 (um) Procurador Jurídico e 03 (três) Assessores Jurídicos, todos cargos de provimento em comissão. Segue a transcrição do Anexo I da Lei Municipal nº 984/2017:

**ANEXO I - ÓRGÃOS OU ENTIDADES (RELAÇÃO DE CARGOS, QUANTITATIVO E CORRESPONDENTE REMUNERATÓRIO)**

ÓRGÃOS OU ENTIDADES/ UNIDADES ADMINISTRATIVAS	RELAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO	QUANT.	CORRESPONDENTE REMUNERATÓRIO
Denominação da Unidade	Denominação do Cargo		
	<b>III- SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO</b>		
...	...	...	...
b) Procuradoria Jurídica do Município	Procurador Municipal	01	4.500,00
c) Assessoria Jurídica	Assessor Jurídico	03	4.000,00
...	...	...	...

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 disso, 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.

[O ocupante do cargo de Procurador precisa agir com independência aos encargos irrenunciáveis inerentes às suas funções institucionais e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local. A natureza técnica das atribuições do Procurador Municipal 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 Assessores Jurídicos, conforme se constata nos arts. 84 e 85 da Lei municipal em comento, eles são incumbidos de atribuições legais que se confundem com as do Procurador; tendo, inclusive, áreas específicas de atuação: Licitações, Contratos e Convênios; Proteção e Defesa ao Consumidor; Assessoria e Consultoria Jurídica;



Precatórios; Imóveis e Patrimônios Público e Ambiental.

Sobre as atividades de advocacia pública no âmbito municipal, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de que devem ser desenvolvidas somente por Procuradores previamente aprovados em concurso público. Nesse sentido, colaciono trecho do 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](#)). [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”***

Outorgar a exercente de cargo em comissão atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, ressalta inconformidade com a essência dos cargos comissionados.

A inconstitucionalidade dos dispositivos atacados, que estabelecem o provimento exclusivamente comissionado para os cargos de Procurador e Assessor Jurídico, cujas atribuições são de natureza eminentemente técnica e profissional, ofende o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e, de forma reflexa, o 37, II e V, da Constituição Federal.

Assento, por fim, a necessidade de modulação desta decisão, conforme passo a delinear.

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 determinado 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, considero 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, [ante 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 procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I, item III, letras "b" e "c" da Lei nº 984/2017 do Município de Xinguara, 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, 03 de março de 2021.

Desa. **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora

Belém, 05/03/2021



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

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** (Id. 996616), formulada pelo Ministério Público do Estado do Pará, em face das disposições do Anexo I, item III, “b” e “c”, da Lei nº 984/2017 [do Município de Xinguara](#).

O autor narra que a Lei Municipal nº 984/2017, em seu art. 68, cria a Procuradoria Jurídica do Município, estabelecendo suas atribuições, no art. 69, § 2º e dispondo que a Procuradoria Jurídica seria auxiliada por Assessores Jurídicos e, ao determinar os cargos do referido órgão, em seu Anexo I, cria 01 (um) cargo de Procurador Municipal (Item III, letra “b”) e 03 (três) cargos de Assessor Jurídico (Item III, letra “c”), todos de natureza comissionada.

Ressalta que a Lei impugnada, ao definir atribuições, conferiu poderes à Procuradoria Jurídica do Município, da qual os Assessores Jurídicos fazem parte, portanto foram atribuídas, a esses, funções típicas de representação judicial do ente público.

Aduz que os dispositivos de lei impugnados violam os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual. Sustenta que é cabível arguir a inconstitucionalidade de leis que criam cargos de procuradores municipais exclusivamente por meio comissionado e que os arts. 131 e 132 da Constituição Federal dispõem sobre advocacia pública e determinam a necessidade de concurso público, insculpida no art. 37, II, da CF, para ingresso na carreira.

Argumenta, 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; que as atribuições do cargo de Procurador Jurídico não condizem com a precariedade do vínculo comissionado; bem como que o termo “assessoramento jurídico” não se confunde com o termo “assessoramento” do art. 37, V, da CF para os cargos comissionados.

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 Xinguara, como órgão interessado, nos termos do art. 162, § 2º da Constituição Estadual e 183, § 2º do Regimento Interno do TJ/PA. Junta documentos (Id. 994938).

Ação recebida e determinada a intimação do Município e da Câmara Municipal; após, encaminhamento dos autos à Procuradoria de Justiça, na condição de custos legis (Id. 1005961 - Pág. 1).

A Câmara se manifesta pela legalidade do processo legislativo originário e constitucionalidade da Lei Municipal nº 984/2017, requerendo a improcedência da ação (Id. 1471842 - Pág. 1-12).

Em sua manifestação (Id. 1472021 - Pág. 1-19), o **Município** suscita preliminar de inépcia da inicial e ausência de violação de norma estadual. No mérito, alega que, da análise sistematizada da Carta Política, percebe-se não haver óbice à criação dos cargos de Procurador e Assessor Jurídico Municipal, de natureza comissionada, porque se trata de competência exclusiva do município para legislar sobre assuntos locais, tendo, o cargo de Procurador Jurídico Municipal, atribuições típicas de chefia, assessoramento e consultoria jurídica do Poder Executivo Municipal. Salienta a inaplicabilidade dos arts, 131 e 132 da CF/88, pois são normas de observância não obrigatória pelos entes municipais.

Requer a improcedência da ação. Junta documentos (Id. 1472022; 1472033; 1472047).

Parecer do Procurador de Justiça, na qualidade de *custos legis*, opinando pela procedência da ADI (Id. 1495791).

Determinada intimação do Procurador Geral do Município, em obediência ao art. 181 do RI/TJPA (Id. 3760974). Decorrido prazo sem manifestação do PGM.

Resposta do PGM, argumentando, em síntese, a inaplicabilidade dos arts. 131 e 132 da CF/88, no caso, e



consequente inexigibilidade legal de criação de Procuradoria Jurídica no Município (Id. 4432470).

É o relatório.



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

***Preliminar de inépcia da inicial***

O Município de Xinguara alega que a inicial proposta não é clara em sua exposição, pois apresenta pedidos totalmente genéricos, prejudicando a lógica da conclusão.

No caso, a Ministério Público se insurge contra o Anexo I, da Lei nº984/2017, ressaltando, de início, a letra “c” do item III, que se refere ao cargo de Assessor Jurídico; posteriormente, traz à baila a inconstitucionalidade da letra “b” do referido dispositivo, que estipula o cargo comissionado de Procurador Municipal. Os argumentos do *Parquet* remontam a irregularidade que marca a inconstitucionalidade da criação de cargos comissionados para o exercício da atividade de advocacia pública, sem natureza de direção ou assessoramento permitida pela Constituição Estadual e pela Carta Maior.

Considerando que o pedido deve ser extraído a partir de uma análise lógico-sistemática da petição inicial, entendendo restar clara a pretensão do autor que visa à declaração de inconstitucionalidade do anexo I, da Lei Municipal em evidência, na parte que cria os cargos de Procurador Municipal e Assessor Jurídico com provimento exclusivamente comissionado (item III, letras “b” e “c”); não havendo que falar em pedido indeterminado, ou falta de lógica conclusiva.

Sem carência de maiores ponderações, rejeito a preliminar.

***Preliminar de ausência de parâmetro com a Constituição Estadual***

O Município sustenta que o autor invoca os arts. 131 e 132 da Constituição Federal no decorrer da inicial, os quais não se aplicam ao caso, considerando que o STF já decidiu pela ausência de obrigatoriedade de observância dessa norma constitucional por entes municipais. Sustenta, ainda, que o parâmetro a utilizado deve ser, exclusivamente, a Constituição Estadual, conforme dispõe o art. 125, § 2º, da CF/88.

Em que pese o autor fazer referência aos artigos da Constituição Federal citados, isso não interfere na admissibilidade da ação, pois, da simples leitura da peça inicial (Id. 996616), resta claro que a inconstitucionalidade apontada se refere à afronta dos arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual pelos dispositivos da Lei Municipal impugnada. A referência a dispositivos da Constituição Federal não tem o poder de fulminar a ação que delinea os parâmetros da lide com base na Carta Estadual.

Quanto à ausência de observância obrigatória dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal pelo ente municipal, mostra-se matéria afeta ao mérito da lide, que prescinde de análise nesta fase preliminar. Logo, o exame será submetido ao mérito.

***Mérito***

[Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, relativa às disposições do Anexo I, item III, letras “b” e “c” da Lei nº 984/2017, do Município de Xinguara, os quais, segundo o Ministério Público do Estado, contrariam os artigos 34, §1º, 35, 52 e 187 §2º, da Constituição Estadual.](#)



O Município argumenta sobre a ausência de regramento constitucional que trate da advocacia pública municipal. Desse modo, trago a lume os ditames da CF no que concerne às diretrizes da advocacia pública, bem como 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 CF. Para os Municípios, porém, a obrigação de criação de órgão de advocacia pública não se mostra expressa na Carta Magna, que é lacônica sobre repercussão simétrica na legislação desses entes. Seguindo essa linha, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que não há imposição de tal comando aos municípios.

Ilustro com os seguintes julgados da Corte Suprema: RE: 225777 - MG, Rel. Min. Eros Grau; RE 888.327-AgR, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. 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 a seguir, 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 0000040-55.2011.8.25.0056, 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. Confiram 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. Na presente ação, porém, 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 estabelecem cargos de provimento exclusivamente comissionado.

Delineado esse ponto, estou certa de que resta esclarecido o afastamento de controvérsia sobre a faculdade



do Município para criação de órgão de advocacia pública.

Pois bem.

[A presente ADI procura a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I, item III, letras "b" e "c", da Lei Municipal nº 984/2017, a qual dispõe sobre a reorganização administrativa do Município de Xinguara e, cria 01 \(um\) cargo de Procurador Municipal e 03 \(três\) de Assessor Jurídico com provimento, exclusivamente, comissionado, confrontando, segundo o autor, os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual.](#)

Destaco os dispositivos da Lei Municipal 984/2017 ora impugnados:

**ANEXO I - ÓRGÃOS OU ENTIDADES (RELAÇÃO DE CARGOS, QUANTITATIVO E CORRESPONDENTE REMUNERATÓRIO)**

ORGAOS OU ENTIDADES/ UNIDADES ADMINISTRATIVAS	RELAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO	QUANT.	CORRESPONDENTE REMUNERATÓRIO
Denominação da Unidade	Denominação do Cargo		
III- SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO			
...	...	...	...
b) Procuradoria Jurídica do Município	Procurador Municipal	01	4.500,00
c) Assessoria Jurídica	Assessor Jurídico	03	4.000,00
...	...	...	...

Por sua vez, a Constituição do Estado do Pará, nos mencionados artigos, 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 constitucionais, repousa a alegação do autor de inconstitucionalidade do avertado Anexo I, item III, letras “b” e “c”, da Lei 984/2017, do município de Xinguara, no que concerne à natureza comissionada dos cargos de Procurador e Assessor Jurídico.

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 lastream 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 dos 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 Des. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, com voto vista vencedor do Des. Milton Augusto de Brito Nobre; bem como do § 1º do art. 1º e art. 5º, da Lei nº 1.945/2009 do Município de Curuçá, de relatoria da Des. Rosileide Maria da Costa Cunha; e do §2º do artigo 23 da Lei nº 236/2009 do município de Ipixuna, cuja relatora é a Des. Ezilda Pastana Mutran.

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: Des. 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. 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).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IPIXUNA DO PARÁ. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL [DO §2º DO ARTIGO 23 DA LEI MUNICIPAL Nº 236/2009](#). O DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL ESTABELECEU QUE TODOS OS CARGOS DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO TERIAM NATUREZA DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. **CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO DE PROCURADOR MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DA SIMETRIA DO SISTEMA CONSTITUCIONAL. CARREIRA DE PROCURADOR MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 131 E 132 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C/C OS ARTIGOS 34, §1º, 35, 52 E 187 §2º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CARREIRA DA ADVOCACIA PÚBLICA ACESSÍVEL SOMENTE POR CONCURSO PÚBLICO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE SITUAÇÃO QUE EXCEPCIONA A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. BURLA À REGRA DO INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO POR CONCURSO PÚBLICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO §2º DO ARTIGO 23 DA LEI MUNICIPAL Nº 236/2009 DE IPIXUNA DO PARÁ. À UNANIMIDADE.**

(4457986, 4457986, Rel. EZILDA PASTANA MUTRAN, Órgão Julgador Tribunal Pleno, Julgado em 2021-01-27, Publicado em 2021-02-04)

No caso dos autos, a Lei municipal nº 984/2017 presta-se à organização administrativa do Município de Xinguara, definindo, em seus arts. 68 a 73 e 76, as atribuições e prerrogativas da Procuradoria Jurídica Municipal, assegurando ao Procurador Municipal os direitos e prerrogativas constantes da Lei Federal n.º 8.906/94. Vejamos:





**SEÇÃO VI**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

**Art. 68. A Procuradoria Jurídica é órgão de assessoramento direto do Prefeito Municipal, vinculada administrativamente à Secretaria Municipal de Administração e sob coordenação desta, tendo como atribuições representar o Município judicial e extrajudicialmente, recebendo as citações, intimações e notificações judiciais dirigidas contra a Prefeitura ou o Município.**

Art. 69. O Procurador Jurídico será auxiliado pelos Assessores Jurídicos que serão designados em suas respectivas áreas de atuação, com atribuições constantes desta lei, nas seguintes áreas: Licitações, Contratos e Convênios, Proteção e Defesa ao Consumidor, Assessoria e Consultoria Jurídica, Precatórios, Imóveis e Patrimônios Público e Ambiental.  
§ 1º. Insere-se no âmbito da Procuradoria Jurídica do Município a prerrogativa de [fixar a interpretação das leis, bem como coordenar, controlar e delinear a orientação jurídica a ser seguida pelos órgãos do Poder Executivo, supervisionando todas as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.](#)

**§ 2º. Compete à Procuradoria Jurídica do Município:**

- I - Assessorar o Poder Executivo nas questões jurídicas, de legislação, nos processos que envolvam a gestão jurídica das diversas áreas da Administração;**
- II – Representar em juízo o Município, em todas as instâncias, bem como nos demais atos que exigirem o acompanhamento jurídico;**
- III – Defender os interesses do Município nos assuntos relacionados aos seus bens imóveis, ajuizando ações judiciais de reintegração de posse, reivindicatórias e de desapropriação;**
- IV – Manifestar-se nas ações de usucapião, representando a Fazenda Municipal, bem como na defesa das ações de indenizações decorrentes de responsabilidade;**
- V – Atuar judicialmente, em defesa do Município, nas ações relativas a edificações irregulares, faixas não edificáveis, ações demolitórias, parcelamento do solo, dano ambiental, concessão de alvarás, tombamento e preservação de bens culturais e outras relacionadas ao Código de Posturas e outros instituídos pela municipalidade;**
- VI - Representar o Município em juízo nas ações judiciais ligadas à área fiscal em que a Fazenda Municipal faça parte como autora, ré, ou de qualquer forma interessada e, ainda;**
- VII – Prover diretrizes jurídicas à Secretaria Municipal de Gestão Fazendária, pertinentes à área fiscal e tributária, orientando seu titular sobre a aplicação das leis e regulamentos vinculados à área fiscal e tributária do Município;**
- VIII - Preparar informações e acompanhar processos de mandado de segurança impetrados contra ato do Prefeito, Secretários Municipais e demais servidores da Administração Pública Municipal, quando versem sobre o exercício da função pública;**
- IX - Atuar na defesa judicial do Município em ações movidas perante a justiça do trabalho e outras justiças especializadas, bem como emitir pareceres singulares relativos à matéria trabalhista e previdenciária e orientar os órgãos da Administração em assuntos de natureza jurídico trabalhista, além de responder a consultas dos órgãos municipais;**
- X - Promover ações regressivas contra ex-prefeitos, ex-secretários municipais, ex-dirigentes de entidades da Administração Direta, Indireta e fundacional ou contra servidores públicos municipais de qualquer categoria, declarados culpados de causar lesão a direitos em que o Município, ou outro réu, tenha sido judicialmente penalizado e condenado a indenizar;**
- XI - Propor ação civil pública por parte do Município na defesa do interesse público como instrumento processual previsto na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional;**
- XII – Abster-se de promover demanda contra o Município de Xinguara-PA pelo prazo de quarentena equivalente a 5 (cinco) anos após o desligamento do cargo de Procurador**



**Jurídico do Município.**

**XIII - Exercer outras atribuições que lhe sejam cometidas pelo Prefeito Municipal ou pelo titular da Secretaria de Administração.**

**Art. 70. Compete ao Procurador Jurídico do Município as seguintes atribuições:**

**I - Receber citações, intimações e notificações, iniciais ou não, nas ações propostas contra a Prefeitura Municipal, e, desde autorizado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal e em nome do Município, propor ação, atuar em juízo em qualquer grau de jurisdição, desistir, transigir, acordar, confessar, compromissar, receber e dar quitação, podendo interpor recursos nas ações em que o Município figure como parte, e, ainda, representá-lo extrajudicialmente perante órgãos de quaisquer Poderes das diversas esferas de governo;**

**II - Decidir sobre a propositura de ação rescisória, bem como sobre a não interposição de recurso, ouvido o Procurador atuante no respectivo processo;**

**III - Apresentar ao Prefeito Municipal, proposta de arguição de inconstitucionalidade de leis e decretos, elaborando a competente representação;**

**IV - Propor, exclusivamente, ao Prefeito Municipal, a abertura de concursos para provimento de cargos de Procurador Municipal.**

**Art. 71. O Procurador Municipal, no exercício de suas funções, goza de independência e das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, inclusive imunidade funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial.**

**Art. 72. São assegurados ao Procurador Municipal os direitos e prerrogativas constantes da Lei Federal n.º 8.906/94, compatíveis com a sua condição, além de garantia de livre acesso aos órgãos e entidades da Administração Municipal, quando houver necessidade de colher informações para o desempenho fiel e regular de suas atribuições.**

**Parágrafo único. O exercício das atribuições de procuradorias constantes nesta lei serão cometidas aos advogados integrantes do corpo jurídico do Município, mediante livre designação da Secretaria Municipal de Administração, sob recomendação do Chefe do Executivo, não constituindo a designação na geração de direito a quaisquer acréscimos sobre o vencimento fixado do agente designado.**

**Art. 73. Compete ao Procurador exercer ainda outras atribuições correlatas que lhe sejam cometidas pelo Prefeito Municipal ou pelo titular da Secretaria de Administração.**

...

**Art. 76. Compete também à Procuradoria Jurídica do Município atuar concomitantemente junto à Controladoria Geral do Município no exercício permanente das seguintes atribuições:**

**I – Emitir pareceres jurídicos em processos e documentos enviados pelos órgãos da Controladoria Geral do Município, da Assessoria-Geral de Planejamento e da Administração, que devam ser submetidos à análise e deliberação do Controlador-Geral;**

**II – Analisar e propor soluções, de caráter jurídico, para os assuntos que lhe sejam cometidos pelo Controlador-Geral e Assessoria-Geral de Planejamento;**

**III – Estudar, propor e sugerir alternativas em consultas formuladas pelos órgãos da Controladoria-Geral e Assessoria-Geral de Planejamento do Município;**

**IV – Instruir pedidos de informação encaminhados ao Controlador Geral do Município pelo Ministério Público, Tribunal de Contas do Município e Câmara Municipal;**

**V – Prestar informações para subsidiar a defesa do Município de Xinguara em juízo, obtendo as informações e demais elementos necessários perante os órgãos da Controladoria-Geral do Município;**

**VI – Prestar assessoria e consultoria jurídica às demais unidades da Controladoria Geral e Assessoria-Geral de Planejamento do Município;**

**VII – Adotar medidas e tomada de providências jurídicas necessárias ao efetivo**



**cumprimento dos objetivos da Controladoria Geral do Município e exercer outras atribuições correlatas que lhe forem cometidas pelo Secretário de Administração e o Chefe do Executivo Municipal.**

É criado, também, o setor de Assessoria e Consultoria Jurídica, cujas atribuições são conferidas na Seção XII, arts. 84 e 85, da Lei 984/2017. Vejamos:

## **SEÇÃO XII**

### **ATRIBUIÇÕES DA ÁREA DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA**

**Art. 84. A Área de Assessoria Jurídica do Município tem como finalidade pronunciar-se sobre todas as matérias submetidas à sua análise pelo Prefeito e demais órgãos da Administração Municipal, bem como estudar e redigir projetos de lei, justificativas de vetos, regulamentos, decretos, portarias, instruções, contratos e outros documentos de natureza técnica e jurídica, entre várias outras atividades que lhe forem determinadas pelo Chefe do Executivo.**

**Art. 85. Compete à Área de Assessoria e Consultoria Jurídica do Município:**

**I - Emitir pareceres e/ou informações, em processos administrativos, com a finalidade de orientar a atuação dos órgãos no exercício do seu poder de polícia na área de licenciamento e fiscalização;**

**II - Assessorar juridicamente as Secretarias e órgãos afins nas questões de natureza jurídica relativas aos interesses do Município;**

**III - Analisar minutas de convênios, contratos, distratos, acordos, ajustes, termos de permissão e autorização de uso, concessão pessoal e real de uso e concessão de serviços públicos;**

**IV - Responder a consultas, solicitações de informações e pareceres relativamente a questões que envolvam os servidores estatutários do Município,**

**referentes à aplicação de dispositivos estatutários e do plano de carreira ou de cargos e salários, entre outras;**

**V - Integrar Comissões de Sindicância e/ou Processos Administrativo-disciplinares, sempre que designados, ou acompanhar, orientar e emitir pareceres e informações relativas a estes, quando solicitado;**

**VI – Examinar os atos administrativos por solicitação do Prefeito ou de secretário municipal, sugerindo a adoção das medidas necessárias à adequação das leis e atos normativos às regras e princípios da Constituição Federal e Estadual, bem como da Lei Orgânica do Município;**

**VII - Exercer outras atribuições correlatas que lhe forem cometidas pelo Prefeito Municipal ou pelo titular da Secretaria de Administração.**

De acordo com os dispositivos da Lei 984/2017 acima transcritos, O Procurador Jurídico, lotado na Procuradoria, deve assessorar o Prefeito; fixar a interpretação das leis; coordenar, controlar e delinear a orientação jurídica a ser seguida pelos órgãos do Poder Executivo, supervisionar todas as atividades de consultoria e



assessoramento jurídicos; atuar na área contenciosa judicial (arts. 69 e 70); e atuar em conjunto com a Controladoria (art. 76). Os Assessores Jurídicos são colocados como auxiliares do Procurador; cabendo-lhes as atribuições inerentes à área de atuação para a qual forem designados (Licitações, Contratos e Convênios; Proteção e Defesa ao Consumidor; Assessoria e Consultoria Jurídica; Precatórios; Imóveis e Patrimônios Público e Ambiental).

Já no Anexo I, a referida Lei estabelece a relação dos órgãos, incluindo a Procuradoria Jurídica e a Assessoria Jurídica na Secretaria de Administração sendo compostas, respectivamente, por 1 (um) Procurador Jurídico e 03 (três) Assessores Jurídicos, todos cargos de provimento em comissão. Segue a transcrição do Anexo I da Lei Municipal nº 984/2017:

**ANEXO I - ÓRGÃOS OU ENTIDADES (RELAÇÃO DE CARGOS, QUANTITATIVO E CORRESPONDENTE REMUNERATÓRIO)**

ÓRGÃOS OU ENTIDADES/ UNIDADES ADMINISTRATIVAS	RELAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO	QUANT.	CORRESPONDENTE REMUNERATÓRIO
Denominação da Unidade	Denominação do Cargo		
	<b>III- SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO</b>		
...	...	...	...
b) Procuradoria Jurídica do Município	Procurador Municipal	01	4.500,00
c) Assessoria Jurídica	Assessor Jurídico	03	4.000,00
...	...	...	...

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 disso, 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.

[O ocupante do cargo de Procurador precisa agir com independência aos encargos irrenunciáveis inerentes às suas funções institucionais e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local. A natureza técnica das atribuições do Procurador Municipal 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 Assessores Jurídicos, conforme se constata nos arts. 84 e 85 da Lei municipal em comento, eles são incumbidos de atribuições legais que se confundem com as do Procurador; tendo, inclusive, áreas específicas de atuação: Licitações, Contratos e Convênios; Proteção e Defesa ao Consumidor; Assessoria e Consultoria Jurídica;



Precatórios; Imóveis e Patrimônios Público e Ambiental.

Sobre as atividades de advocacia pública no âmbito municipal, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de que devem ser desenvolvidas somente por Procuradores previamente aprovados em concurso público. Nesse sentido, colaciono trecho do 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](#)). [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”***

Outorgar a exercente de cargo em comissão atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, ressalta inconformidade com a essência dos cargos comissionados.

A inconstitucionalidade dos dispositivos atacados, que estabelecem o provimento exclusivamente comissionado para os cargos de Procurador e Assessor Jurídico, cujas atribuições são de natureza eminentemente técnica e profissional, ofende o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e, de forma reflexa, o 37, II e V, da Constituição Federal.

Assento, por fim, a necessidade de modulação desta decisão, conforme passo a delinear.

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 determinado 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, considero 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, [ante 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 procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I, item III, letras "b" e "c" da Lei nº 984/2017 do Município de Xinguara, 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, 03 de março de 2021.

Desa. **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 984/2017 DO MUNICÍPIO DE XINGUARA. PRELIMINARES REJEITADAS. INSERÇÃO DE CARGOS DE PROCURADOR MUNICIPAL E ASSESSOR JURÍDICO NO QUADRO DE CARGOS COMISSIONADOS. 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 Anexo I, item III “b” e “c”, da Lei nº 984/2017 do Município de Xinguara, que prevê cargos de Procurador e Assessor Jurídico com provimento exclusivamente comissionado;*

*2- O pedido deve ser extraído a partir de uma análise lógico-sistemática da petição inicial. Na espécie, mostra-se clara a pretensão do autor, não havendo que falar em pedido indeterminado, ou falta de lógica conclusiva. Preliminar rejeitada;*

*3- A inconstitucionalidade apontada se refere à afronta dos arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual pelos dispositivos da Lei Municipal impugnada. A referência a artigos da Constituição Federal não tem o poder de fulminar a ação que delinea os parâmetros da lide com base na Carta Estadual. Preliminar rejeitada;*

*4- 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;*

*5- O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1041210/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;*

*6- A inconstitucionalidade dos dispositivos atacados exsurge da criação, com provimento exclusivamente comissionado, de cargo de carreira de Procurador, cujas atribuições são de natureza eminentemente técnica e profissional; bem como do cargo de Assessor Jurídico com atribuições inerentes ao Procurador, maculando o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e 37, II e V, da Constituição Federal;*

*7- 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;*

*8- Ação direta de inconstitucionalidade 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 **procedente a ação**, para **declarar a inconstitucionalidade** do Anexo I, item III, letras “b” e “c” da Lei nº 984/2017 do Município de Xinguara, com efeitos *ex nunc*. Tudo conforme fundamentação.

Julgamento presidido pelo Exmo. Sr. Des. Ronaldo Marques Vale.



Sala das Sessões do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos três dias de março de 2021.

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora



Assinado eletronicamente por: CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO - 05/03/2021 12:45:00

<https://pje-consultas.tjpa.jus.br/pje-2g-consultas/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21030512450090600000004482620>

Número do documento: 21030512450090600000004482620