



Número: **0807373-58.2018.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

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

Última distribuição : **25/09/2018**

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

Assuntos: **Processo Legislativo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (RECORRENTE)	
MUNICIPIO DE TAILANDIA (AUTORIDADE)	
CAMARA MUNICIPAL DE TAILANDIA (RECORRIDO)	EMANUEL PINHEIRO CHAVES (ADVOGADO) EDVAN NEGREIROS MENEZES (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
4475425	08/02/2021 13:47	Acórdão	Acórdão
4457159	08/02/2021 13:47	Relatório	Relatório
4457161	08/02/2021 13:47	Voto do Magistrado	Voto
4457156	08/02/2021 13:47	Ementa	Ementa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0807373-58.2018.8.14.0000

RECORRENTE: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA

RECORRIDO: CAMARA MUNICIPAL DE TAILANDIA

AUTORIDADE: MUNICIPIO DE TAILANDIA

RELATOR(A): Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 288/2013 DO MUNICÍPIO DE TAILÂNDIA. CARGOS COMISSIONADOS DE ASSESSOR JURÍDICO E ASSESSOR SUPERIOR. 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, itens 1.1.2, itens 02 e 03, da Lei 288/2013 do Município de Tailândia, que prevê cargos comissionados de Assessor Jurídico e Assessor Superior;

2- 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;

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

4- A inconstitucionalidade dos dispositivos atacados exsurge da ausência de especificação das atribuições dos cargos criados, o que expõe a incerteza sobre a inexistência de independência funcional e qualificação



técnica, características as quais não comporta um cargo em comissão (Inteligência da alínea “d” da Tese firmada no RE1041210/SP);

5- 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;

6- 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, 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013 do Município de Tailândia, 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 Fevereiro 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. 966626), formulada pelo Ministério Público do Estado do Pará, em face do **Anexo I, 1.1.2, 02 e 03, da Lei 288/2013 do Município de Tailândia.**

O autor narra que o art. 35, da Lei Municipal nº 288/2013, criou a Procuradoria Geral do Município, estabelecendo suas atribuições e prevendo, no Anexo I, que todos os cargos do referido órgão sejam de provimento em comissão. Sustenta que, além do Procurador Geral, cargo naturalmente comissionado, a Procuradoria teria ainda 06 (seis) cargos de Assessor Jurídico e 2 (dois) cargos de Assessor Superior, estes estariam exercendo a função de procurador ou advogado público.

Aduz que os dispositivos de lei impugnados, que atribuem ao Procurador ou Advogado Público, independente da nomenclatura utilizada, a natureza comissionada, violam os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual, que reproduzem normas semelhantes da Constituição da República.



Sustenta 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. Ainda, que o termo "assessoramento" insculpido no inciso V, do art 37, da CF, não se confunde com a atividade de "assessoramento jurídico" da advocacia pública, o qual só pode ser exercido por integrantes da carreira da procuradoria.

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 Tailândia, como órgão interessado, nos termos do art. 162, § 2º da Constituição Estadual e 183, § 2º do Regimento Interno do TJ/PA. Junta documentos (Id. 966629; 966632).

Despacho determinando emenda à inicial (Id. 971618 - Pág. 1).

Juntada de documentos pelo MP (Id. 986072; 986076).

Ação recebida e determinada a intimação do Município de Tailândia e da Câmara Municipal; após, encaminhamento dos autos à Procuradoria de Justiça, na condição de custos legis (Id. 1005372).

Em manifestação (Id. 1369552), a **Câmara Municipal de Tailândia** aduz que os dispositivos legais da Lei 288/2013 passaram por análise de todas as Comissões do Legislativo Municipal que são órgãos técnicos com a finalidade de examinar as matérias em tramitação na Câmara e emitir parecer. Assim, o Projeto de Lei foi analisado pelos critérios da legalidade, constitucionalidade, técnica legislativa e mérito do projeto de lei (oportunidade e conveniência), tendo seguido o seu tramite normal, em obediência ao processo legislativo em todas as suas etapas, podendo-se afirmar que as referidas normas adentraram no mundo jurídico de maneira adequada.

Sustenta que as alegações do autor não representam o entendimento adotado pelo STF que, em diversos julgados tem afirmado que as normas contidas nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal não são obrigatórias para os Municípios (REXT nº 1156016/SP julgado, em 25/09/2018 - Ministro Luiz Fux). **Pugna** pela extinção do feito. Junta documentos (Id. 1369943).

Certificada a ausência de manifestação do Município de Tailândia, apesar de intimado (Id. 1472676).

Parecer do Procurador de Justiça, na qualidade de *custus legis*, opinando pela procedência da ADI (Id. 1524036).

[Determinada intimação do Procurador Geral do Município, em obediência ao art. 181 do RI/TJPA \(Id. 3760986 - Pág. 1\).](#)

O Ministério Público apresenta pedido de reconsideração do despacho supracitado e reitera os pedidos da ADI (Id. 3873631 - Pág. 1).

Manifestação do PGM, pugnano pela improcedência do pedido (Id. 3992770 - Pág. 1/3). Junta documentos (3992771 - Pág. 5).

O Ministério Público manifesta-se reiterando os termos da inicial, com pedido de prosseguimento e total procedência do feito (Id. 4146745 - Pág. 1/15).

É o relatório.

VOTO



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

[Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, relativa às disposições do Anexo I, itens 1.1.2, 02 e 03](#) da Lei nº 288/2013, do Município de Tailândia, os quais, segundo o Ministério Público do Estado, contrariam os artigos 34, §1º, 35, 52 e 187 §2º, da Constituição Estadual.

Inicialmente, considerando a alegação do PGM sobre a ausência de regramento constitucional que trate da advocacia pública municipal, farei breve exposição sobre os ditames da Constituição Federal no que concerne às diretrizes da advocacia pública, para esclarecer a aplicação da norma e dos precedentes suscitados ao caso em análise.

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

Vejamos os dispositivos citados, *verbis*:

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

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

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

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

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

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



Essas balizas são de observação cogente para os Estados e para o Distrito Federal, conforme estabelece o art. 132, da 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 esse entendimento, com os seguintes julgados da Corte Suprema: RE: 225777 - MG, Rel. Min. Eros Grau; RE 888.327-AgR, Rel^a. Min^a. Rosa Weber; RE 893.694-AgR, Rel. Min. Celso de Mello; AgR RE: 883446 SP – SP, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 1117576-SP, Rel. Min. Marco Aurélio; e RE1156016 AgR. Relator Min. Luiz Fux, cujas ementas transcrevo, com grifos:

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

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

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



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

(STF - AgR RE: 893694 SE - SERGIPE 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. Confirmam a ementa do pronunciamento formalizado nesse último processo: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11)– NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18)– AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 3. Ante os precedentes, nego seguimento ao extraordinário. 4. Publiquem. (Brasília, 8 de junho de 2018. RE 1117576-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em Processo Eletrônico Dje-117 Divulg 13/6/2018 public 14/06/2018)

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

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

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

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



Em que pese o plausível argumento do ente público, na presente ação, o autor não pretende obrigar o Município a criar seu órgão de advocacia, o que subverteria a ordem jurídica; ao contrário, o Parquet, inclusive, em sua inicial, frisa tal peculiaridade que milita em favor do ente municipal. A impugnação ora debatida paira nos dispositivos da lei que estabelece 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 questão em análise cinge-se à suposta inconstitucionalidade do [Anexo I, itens 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013](#), que dispõe sobre a estrutura e organização administrativa do Município de Tailândia, criando cargos de Assessor Jurídico e Assessor Superior com provimento, exclusivamente, por meio comissionado confrontando, segundo o autor, os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual.

Destaco os dispositivos da lei municipal atacados:

ANEXO I DA LEI Nº. 288/2013

1.1.2. PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – “PGM”.

Nº.	Cargo em Comissão	CÓDIGO	Qde	Salário/mês
	Total/mês			
01	Procurador Geral PMT/CC- 6.500,00	DAS/9	01	6.500,00
02	Assessor Jurídico PMT/CC- 24.000,00	DAS/8	06	4.000,00
03	Assessor Superior PMT/CC- 4.000,00	DAS/4	02	2.000,00
	Total	09		34.500,00

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, itens 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013, do Município de Tailândia, no que concerne à natureza comissionada dos cargos de Assessor Jurídico e Assessor Superior.

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/ 2006, do Município de Cachoeira do Arari, de relatoria da Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, com voto vista vencedor do Des. Milton Augusto de Brito Nobre; bem como do Anexo I, da Lei nº 3.177/2013, do Município de Altamira; do Anexo I, letra "a", inciso "II", da Lei nº 300/2014, do Município de Marituba; e do § 1º do art. 1º e art. 5º, da Lei nº 1.945/2009 do Município de Curuçá, estes de relatoria da Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha.

Transcrevo as ementas dos citados julgados:

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

(TJ/PA - ADI. Proc. 0808900-45.2018.8.14.0000. Relatora: Desa. Luzia



Nadja Guimarães Nascimento. Voto-vista: Des. Milton Augusto de Brito Nobre. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado em 05-08-2020).

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

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

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

(TJ/PA - ADI. Proc. 0804330-79.2019.8.14.0000. Relatora: Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha. Órgão Julgador . Tribunal Pleno, Julgado na 22ª



Sessão Ordinária do Plenário Virtual de 20-08-2020 a 26-08-2020).

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

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

No caso dos autos, a Lei municipal nº 288/2013 dispõe sobre organização administrativa do Município de Tailândia, estabelecendo a estrutura da Procuradoria Geral, conforme se vê no art. 24, § 1º, alínea “b”, I a III:

Art.24. A Prefeitura Municipal de Tailândia, estado do Pará, para a execução de obras e serviços de responsabilidade do Município, em observância ao disposto no artigo anterior é constituída dos seguintes órgãos:

§1º. Órgãos de Assessoramento:

(...)

(b).Procuradoria Geral do Município – PGM, composta de:

I. Gabinete do Procurador Geral;

II. Assessoria Jurídica;

III. Assessoria Superior.



Já o supratranscrito Anexo I do ato legislativo em comento compõe o órgão com os seguintes cargos: 1 (um) Procurador Geral – DAS/9; 6 (seis) [Assessores Jurídicos – DAS/8; e 2 \(dois\) Assessores Superiores – DAS/4](#), todos de provimento em comissão.

Tendo em foco que o objetivo da presente ação é ver declarada a inconstitucionalidade material do Anexo I, em seus itens 1.1.2, 02 e 03 da Lei nº 288/2013, no que concerne à natureza “comissionada” dos cargos de Assessor Jurídico e Assessor Superior, importa, nesta hora, analisar se esses cargos comissionados atendem aos pressupostos inerentes a essa condição.

Para tanto, transcrevo os dispositivos da Lei em comento que tratam dos cargos em comissão da Administração Municipal:

SUBSEÇÃO II

DO QUADRO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

Art.63. Para efeitos desta Lei, o Chefe de Gabinete, os Secretários Municipais, os Assessores; os Coordenadores (I, II, III e IV), Diretores de Departamentos (I, II, III e IV), Chefes de Divisão, Chefes de Unidades, Gerentes e Assistentes de Gabinete (I e II) são considerados Agentes Políticos municipais da confiança do Chefe do Executivo Municipal, e por ele nomeados e exonerados quando assim julgar conveniente, para os órgãos da Administração Pública Municipal, nos vários níveis de sua estrutura administrativa, sendo assim constituído:

I. Cargos em Comissão/Direção e Assessoramento Superior - “DAS” –são cargos do mais alto nível hierárquico, de livre nomeação e exoneração, por escolha do Chefe do Poder Executivo Municipal, dentre pessoas de sua inteira confiança e portadores da qualificação e requisitos necessários ao desempenho das funções do respectivo cargo, nos termos estabelecidos nesta Lei, cuja investidura não depende obrigatoriamente de Concurso, com a seguinte classificação:

Nº	Símbolos/ Código	Níveis de Classificaã o	Salário/ mês	Nomenclatura
0 1	P M T - CC/DAS	“1”	1.000,0 0	Assistente de Gabinete I, Assessor Parlamentar e Chefe de Unidades.
0 2	PMT- CC/DAS	“2”	1.500,0 0	Assistente de Gabinete II, Coordenador I, Gerente.
0 3	PMT- CC/DAS	“3”	1.700,0 0	Coordenador II
0 4	PMT- CC/DAS	“4”	2.000,0 0	Diretor I, Coordenador III, Assessor de Imprensa, Assessor Superior e Assessor Especial
0 5	PMT- CC/DAS	“5”	2.500,0 0	Diretor II, Coordenador IV, Assessor Técnico
0 6	PMT-	“6”	3.000,0	Diretor III, Assessor de



6	CC/DAS		0	Segurança e Agente Distrital
07	PMT-CC/DAS	"7"	3.500,00	Diretor IV.
08	PMT-CC/DAS	"8"	4.000,00	Assessor Jurídico , Auditor Contábil e Auditor Jurídico.
09	PMT-CC/DAS	"9"	6.500,00	Chefe de Gabinete, Secretários Municipais, Auditor Geral e Procurador Geral.
10	PMT-CC/DAS	"10"	7.000,00	Secretário Especial de Governo.

Parágrafo Único – O Cargo de Chefe de Gabinete, Procurador Geral e Auditor Geral do Município terão nível de Secretário Municipal. Nenhum outro Cargo terá este "status".

Art.64. Ficam criados os Cargos de PROVIMENTO EM COMISSÃO ordenados por símbolos e níveis de vencimentos, constantes do Quadro do Inciso I do Art. 63 e ANEXO I desta Lei.

(...)

Art.69. O Regimento Interno da Prefeitura será baixado por Decreto do Chefe do Executivo Municipal no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da vigência desta Lei, observando:

I. as atribuições gerais dos diferentes órgãos e unidades administrativas da Prefeitura;

II. a atribuição especial e comum dos servidores investidos nas funções de Direção, Chefia e Assessoramento;

(...)

De acordo com o art. 69, I, supratranscrito, fica à mercê do chefe do executivo dizer as atribuições dos cargos, por meio de decreto regulamentador, evidenciando a carência de especificação das funções a serem desenvolvidas pelos ocupantes dos cargos comissionados em análise. Essa lacuna expõe a incerteza sobre a inexistência de independência funcional e qualificação técnica, características não inerentes do cargo em comissão.

Conforme orienta o precedente obrigatório, Tema 1010/STF, em sua alínea "d", a lei que cria cargos comissionados deve descrever com clareza e objetividade suas atribuições.

Destaco o esclarecimento do Ministro Dias Toffoli, relator do julgado:

É certo que do nome do cargo não exsurge o plexo de atribuições



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

Transcrevo, ainda, trecho do voto condutor do vistor Des. Milton Augusto de Brito Nobre, nos autos da ADI nº 0808900-45.2018.8.14.0000, citada alhures, em que o eminente julgador afirma a ausência de adequação desse tipo de comando legal ao que dispõe o art. 34, § 1º da Carta Política Estadual. Vejamos:

Disse que minha compreensão é diversa da sufragada pela douda relatora por quê, como se encontra redigido **o art. 26 da Lei Municipal nº 037, não atende a orientação firmada, repito, em repercussão geral, na alínea d das teses sobre o Tema 1010, conforme consta da Ementa antes reproduzida, ou seja, não descreve “as atribuições dos cargos em comissão” [criados] “de forma clara e objetiva” e nem me parece possível numa hermenêutica correta – vale dizer: adequada ao disposto no art. 34, § 1º, da Carta Política Estadual (a fortiori art. 37, II e V, da Constituição da República) – entender que as menções genéricas às funções de assessoramento contidas em outras disposições da mesma lei em que se insere o texto normativo impugnado possam suprir essa falta.**

Sendo mais explícito, entendo fora de dúvida que as referências genéricas à assessoria jurídica, constantes das disposições que cuidam da estrutura organo-funcional do Gabinete do Prefeito, nos artigos 4º e 7º da Lei Municipal nº 037, de 2006, não suprem a falta da descrição real das atribuições do cargo de assessor jurídico tal como preconiza o item d antes mencionado. E assim afirmo não apenas com base em uma interpretação pessoal, mas sim no que revela a razão de decidir do voto do Ministro relator do RE nº 1.041.210/SP.

Assento que não estou alheia ao dispositivo do art. 35 e respectivos incisos da lei municipal impugnada, relacionando, de forma geral, a competência da Procuradoria Geral. Senão vejamos:

Art.35. A Procuradoria Geral do Município “PGM” compete:

- I. assessorar o Chefe do Executivo Municipal e aos órgãos da Administração Municipal, nos assuntos de natureza jurídica e ordem legal;
- II. defender e representar, em juízo ou fora dele, os direitos e interesses do Município, inclusive dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, sempre que necessário;
- III. elaborar mensagens do Chefe do Executivo Municipal à Câmara, bem



como

encaminhar projetos de Lei ao referido órgão;

IV. redigir projetos de leis, justificativas de vetos, decretos, regulamentos, contratos,

convênios, pareceres e outros documentos de natureza jurídica.

V. organizar, numerar e manter sobre sua responsabilidade leis, decretos, portarias e

outros atos normativos pertinentes ao Executivo Municipal;

VI. coordenar os processos de regularização fundiária, articulando-se com a Secretaria Municipal de Administração no que se refere ao programa de terras e representar e assessorar o Município em todo e qualquer litígio sobre questões fundiárias;

VII. assistir juridicamente ao Chefe do Executivo Municipal nas atividades relativas às Licitações, elaborando pareceres, bem como orientar as Comissões de Licitações da administração direta, indireta ou fundacional;

VIII. assistir juridicamente ao Chefe do Executivo Municipal nas desapropriações,

aquisições e alienações de imóveis;

IX. organizar e manter atualizada a coletânea de Leis Municipais, a legislação estadual e federal de interesse do Município, bem como de jurisprudência pertinente;

X. instaurar e participar de sindicâncias e processos administrativos e dar-lhes orientação jurídica conveniente;

XI. administrar a dívida ativa do Município, bem como executar a sua cobrança judicial ou de quaisquer outras dívidas que não forem liquidadas no prazo legal;

XII. desempenhar outras atividades afins.

Em que pese definida a competência do órgão, não há especificação das atribuições de cada cargo que o compõe; não ilidindo, portanto, a aventada inconstitucionalidade dos cargos comissionados criados.

Nesse contexto, mostra-se evidente a inconstitucionalidade do dispositivo atacado, pois não apresenta descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos criados. ofendendo o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e, de forma reflexa, o art. 37, II e V, da Constituição Federal, conforme de depreende do item “d” da tese estabelecida no RE.1041.210/SP – Tema 1010 do Supremo Tribunal Federal.

[Em que pese a supremacia da Constituição em relação às demais normas jurídicas](#)



[como uma garantia primordial do Estado Democrático de Direito, a norma legal, após declarada inconstitucional, pode surtir efeitos no tempo.](#)

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

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

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

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

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

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

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

Resta prejudicada a apreciação do pedido de reconsideração constante no Id. 3873631.



Ante o exposto, julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I, 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013 do Município de Tailândia, 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 fevereiro de 2021.

Desa. **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora

Belém, 08/02/2021



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

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** (Id. 966626), formulada pelo Ministério Público do Estado do Pará, em face do **Anexo I, 1.1.2, 02 e 03, da Lei 288/2013 do Município de Tailândia**.

O autor narra que o art. 35, da Lei Municipal nº 288/2013, criou a Procuradoria Geral do Município, estabelecendo suas atribuições e prevendo, no Anexo I, que todos os cargos do referido órgão sejam de provimento em comissão. Sustenta que, além do Procurador Geral, cargo naturalmente comissionado, a Procuradoria teria ainda 06 (seis) cargos de Assessor Jurídico e 2 (dois) cargos de Assessor Superior, estes estariam exercendo a função de procurador ou advogado público.

Aduz que os dispositivos de lei impugnados, que atribuem ao Procurador ou Advogado Público, independente da nomenclatura utilizada, a natureza comissionada, violam os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual, que reproduzem normas semelhantes da Constituição da República.

Sustenta 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. Ainda, que o termo “assessoramento” insculpido no inciso V, do art 37, da CF, não se confunde com a atividade de “assessoramento jurídico” da advocacia pública, o qual só pode ser exercido por integrantes da carreira da procuradoria.

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 Tailândia, como órgão interessado, nos termos do art. 162, § 2º da Constituição Estadual e 183, § 2º do Regimento Interno do TJ/PA. Junta documentos (Id. 966629; 966632).

Despacho determinando emenda à inicial (Id. 971618 - Pág. 1).

Juntada de documentos pelo MP (Id. 986072; 986076).

Ação recebida e determinada a intimação do Município de Tailândia e da Câmara Municipal; após, encaminhamento dos autos à Procuradoria de Justiça, na condição de custos legis (Id. 1005372).

Em manifestação (Id. 1369552), a **Câmara Municipal de Tailândia** aduz que os dispositivos legais da Lei 288/2013 passaram por análise de todas as Comissões do Legislativo Municipal que são órgãos técnicos com a finalidade de examinar as matérias em tramitação na Câmara e emitir parecer. Assim, o Projeto de Lei foi analisado pelos critérios da legalidade, constitucionalidade, técnica legislativa e mérito do projeto de lei (oportunidade e conveniência), tendo seguido o seu tramite normal, em obediência ao processo legislativo em todas as suas etapas, podendo-se afirmar que as referidas normas adentraram no mundo jurídico de maneira adequada.

Sustenta que as alegações do autor não representam o entendimento adotado pelo STF que, em diversos julgados tem afirmado que as normas contidas nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal não são obrigatórias para os Municípios (REXT nº 1156016/SP julgado, em 25/09/2018 - Ministro Luiz Fux). **Pugna** pela extinção do feito. Junta documentos (Id. 1369943).

Certificada a ausência de manifestação do Município de Tailândia, apesar de intimado (Id. 1472676).

Parecer do Procurador de Justiça, na qualidade de *custus legis*, opinando pela procedência da ADI (Id. 1524036).

[Determinada intimação do Procurador Geral do Município, em obediência ao art. 181 do RI/TJPA \(Id. 3760986 - Pág. 1\).](#)

O Ministério Público apresenta pedido de reconsideração do despacho supracitado e reitera os pedidos da ADI (Id. 3873631 - Pág. 1).



Manifestação do PGM, pugnando pela improcedência do pedido (Id. 3992770 - Pág. 1/3). Junta documentos (3992771 - Pág. 5).

O Ministério Público manifesta-se reiterando os termos da inicial, com pedido de prosseguimento e total procedência do feito (Id. 4146745 - Pág. 1/15).

É o relatório.



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

[Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, relativa às disposições do Anexo I, itens 1.1.2, 02 e 03](#) da Lei nº 288/2013, do Município de Tailândia, os quais, segundo o Ministério Público do Estado, contrariam os artigos 34, §1º, 35, 52 e 187 §2º, da Constituição Estadual.

Inicialmente, considerando a alegação do PGM sobre a ausência de regramento constitucional que trate da advocacia pública municipal, farei breve exposição sobre os ditames da Constituição Federal no que concerne às diretrizes da advocacia pública, para esclarecer a aplicação da norma e dos precedentes suscitados ao caso em análise.

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

Vejamos os dispositivos citados, *verbis*:

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

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

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

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

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

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



Essas balizas são de observação cogente para os Estados e para o Distrito Federal, conforme estabelece o art. 132, da 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 esse entendimento, com os seguintes julgados da Corte Suprema: RE: 225777 - MG, Rel. Min. Eros Grau; RE 888.327-AgR, Rel^a. Min^a. Rosa Weber; RE 893.694-AgR, Rel. Min. Celso de Mello; AgR RE: 883446 SP – SP, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 1117576-SP, Rel. Min. Marco Aurélio; e RE1156016 AgR. Relator Min. Luiz Fux, cujas ementas transcrevo, com grifos:

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

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

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



agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.” (RE 888.327-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 17/9/2015)

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

(STF - AgR RE: 893694 SE - SERGIPE 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. Confirmam a ementa do pronunciamento formalizado nesse último processo: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11)– NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18)– AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 3. Ante os precedentes, nego seguimento ao extraordinário. 4. Publiquem. (Brasília, 8 de junho de 2018. RE 1117576-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em Processo Eletrônico Dje-117 Divulg 13/6/2018 public 14/06/2018)

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

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

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

Nesse contexto, sobressai a razão do requerido quando sustenta ter discricionariedade



para decidir sobre a criação de seu órgão de advocacia.

Em que pese o plausível argumento do ente público, na presente ação, o autor não pretende obrigar o Município a criar seu órgão de advocacia, o que subverteria a ordem jurídica; ao contrário, o Parquet, inclusive, em sua inicial, frisa tal peculiaridade que milita em favor do ente municipal. A impugnação ora debatida paira nos dispositivos da lei que estabelece 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 questão em análise cinge-se à suposta inconstitucionalidade do [Anexo I, itens 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013](#), que dispõe sobre a estrutura e organização administrativa do Município de Tailândia, criando cargos de Assessor Jurídico e Assessor Superior com provimento, exclusivamente, por meio comissionado confrontando, segundo o autor, os arts. 34, § 1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual.

Destaco os dispositivos da lei municipal atacados:

ANEXO I DA LEI Nº. 288/2013

1.1.2. PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – “PGM”.

Nº.	Cargo em Comissão	CÓDIGO	Qde	Salário/mês
	Total/mês			
01	Procurador Geral PMT/CC-	DAS/9	01	6.500,00
	6.500,00			
02	Assessor Jurídico PMT/CC-	DAS/8	06	4.000,00
	24.000,00			
03	Assessor Superior PMT/CC-	DAS/4	02	2.000,00
	4.000,00			
	Total	09		34.500,00

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, itens 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013, do Município de Tailândia, no que concerne à natureza comissionada dos cargos de Assessor Jurídico e Assessor Superior.

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/ 2006, do Município de Cachoeira do Arari, de relatoria da Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, com voto vista vencedor do Des. Milton Augusto de Brito Nobre; bem como do Anexo I, da Lei nº 3.177/2013, do Município de Altamira; do Anexo I, letra "a", inciso "II", da Lei nº 300/2014, do Município de Marituba; e do § 1º do art. 1º e art. 5º, da Lei nº 1.945/2009 do Município de Curuçá, estes de relatoria da Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha.

Transcrevo as ementas dos citados julgados:

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



pelo princípio da boa-fé.

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

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

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

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



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

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

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

No caso dos autos, a Lei municipal nº 288/2013 dispõe sobre organização administrativa do Município de Tailândia, estabelecendo a estrutura da Procuradoria Geral, conforme se vê no art. 24, § 1º, alínea “b”, I a III:

Art.24. A Prefeitura Municipal de Tailândia, estado do Pará, para a execução de obras e serviços de responsabilidade do Município, em observância ao disposto no artigo anterior é constituída dos seguintes órgãos:

§1º. Órgãos de Assessoramento:

(...)

(b).Procuradoria Geral do Município – PGM, composta de:

I. Gabinete do Procurador Geral;

II. Assessoria Jurídica;

III. Assessoria Superior.



Já o supratranscrito Anexo I do ato legislativo em comento compõe o órgão com os seguintes cargos: 1 (um) Procurador Geral – DAS/9; 6 (seis) [Assessores Jurídicos – DAS/8; e 2 \(dois\) Assessores Superiores – DAS/4](#), todos de provimento em comissão.

Tendo em foco que o objetivo da presente ação é ver declarada a inconstitucionalidade material do Anexo I, em seus itens 1.1.2, 02 e 03 da Lei nº 288/2013, no que concerne à natureza “comissionada” dos cargos de Assessor Jurídico e Assessor Superior, importa, nesta hora, analisar se esses cargos comissionados atendem aos pressupostos inerentes a essa condição.

Para tanto, transcrevo os dispositivos da Lei em comento que tratam dos cargos em comissão da Administração Municipal:

SUBSEÇÃO II

DO QUADRO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

Art.63. Para efeitos desta Lei, o Chefe de Gabinete, os Secretários Municipais, os Assessores; os Coordenadores (I, II, III e IV), Diretores de Departamentos (I, II, III e IV), Chefes de Divisão, Chefes de Unidades, Gerentes e Assistentes de Gabinete (I e II) são considerados Agentes Políticos municipais da confiança do Chefe do Executivo Municipal, e por ele nomeados e exonerados quando assim julgar conveniente, para os órgãos da Administração Pública Municipal, nos vários níveis de sua estrutura administrativa, sendo assim constituído:

I. Cargos em Comissão/Direção e Assessoramento Superior - “DAS” –são cargos do mais alto nível hierárquico, de livre nomeação e exoneração, por escolha do Chefe do Poder Executivo Municipal, dentre pessoas de sua inteira confiança e portadores da qualificação e requisitos necessários ao desempenho das funções do respectivo cargo, nos termos estabelecidos nesta Lei, cuja investidura não depende obrigatoriamente de Concurso, com a seguinte classificação:

Nº	Símbolos/ Código	Níveis de Classificaã o	Salário/ mês	Nomenclatura
0 1	P M T - CC/DAS	“1”	1.000,0 0	Assistente de Gabinete I, Assessor Parlamentar e Chefe de Unidades.
0 2	PMT- CC/DAS	“2”	1.500,0 0	Assistente de Gabinete II, Coordenador I, Gerente.
0 3	PMT- CC/DAS	“3”	1.700,0 0	Coordenador II
0 4	PMT- CC/DAS	“4”	2.000,0 0	Diretor I, Coordenador III, Assessor de Imprensa, Assessor Superior e Assessor Especial
0	PMT-	“5”	2.500,0	Diretor II, Coordenador IV,



5	CC/DAS		0	Assessor Técnico
06	PMT- CC/DAS	“6”	3.000,00	Diretor III, Assessor de Segurança e Agente Distrital
07	PMT- CC/DAS	“7”	3.500,00	Diretor IV.
08	PMT- CC/DAS	“8”	4.000,00	Assessor Jurídico , Auditor Contábil e Auditor Jurídico.
09	PMT- CC/DAS	“9”	6.500,00	Chefe de Gabinete, Secretários Municipais, Auditor Geral e Procurador Geral.
10	PMT- CC/DAS	“10”	7.000,00	Secretário Especial de Governo.

Parágrafo Único – O Cargo de Chefe de Gabinete, Procurador Geral e Auditor Geral do Município terão nível de Secretário Municipal. Nenhum outro Cargo terá este “status”.

Art.64. Ficam criados os Cargos de PROVIMENTO EM COMISSÃO ordenados por símbolos e níveis de vencimentos, constantes do Quadro do Inciso I do Art. 63 e ANEXO I desta Lei.

(...)

Art.69. O Regimento Interno da Prefeitura será baixado por Decreto do Chefe do Executivo Municipal no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da vigência desta Lei, observando:

I. as atribuições gerais dos diferentes órgãos e unidades administrativas da Prefeitura;

II. a atribuição especial e comum dos servidores investidos nas funções de Direção, Chefia e Assessoramento;

(...)

De acordo com o art. 69, I, supratranscrito, fica à mercê do chefe do executivo dizer as atribuições dos cargos, por meio de decreto regulamentador, evidenciando a carência de especificação das funções a serem desenvolvidas pelos ocupantes dos cargos comissionados em análise. Essa lacuna expõe a incerteza sobre a inexistência de independência funcional e qualificação técnica, características não inerentes do cargo em comissão.

Conforme orienta o precedente obrigatório, Tema 1010/STF, em sua alínea “d”, a lei que cria cargos comissionados deve descrever com clareza e objetividade suas atribuições.

Destaco o esclarecimento do Ministro Dias Toffoli, relator do julgado:



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

Transcrevo, ainda, trecho do voto condutor do vistor Des. Milton Augusto de Brito Nobre, nos autos da ADI nº 0808900-45.2018.8.14.0000, citada alhures, em que o eminente julgador afirma a ausência de adequação desse tipo de comando legal ao que dispõe o art. 34, § 1º da Carta Política Estadual. Vejamos:

Disse que minha compreensão é diversa da sufragada pela douta relatora por quê, como se encontra redigido **o art. 26 da Lei Municipal nº 037, não atende a orientação firmada, repito, em repercussão geral, na alínea d das teses sobre o Tema 1010, conforme consta da Ementa antes reproduzida, ou seja, não descreve “as atribuições dos cargos em comissão” [criados] “de forma clara e objetiva” e nem me parece possível numa hermenêutica correta – vale dizer: adequada ao disposto no art. 34, § 1º, da Carta Política Estadual (a fortiori art. 37, II e V, da Constituição da República) – entender que as menções genéricas às funções de assessoramento contidas em outras disposições da mesma lei em que se insere o texto normativo impugnado possam suprir essa falta.**

Sendo mais explícito, entendo fora de dúvida que as referências genéricas à assessoria jurídica, constantes das disposições que cuidam da estrutura organo-funcional do Gabinete do Prefeito, nos artigos 4º e 7º da Lei Municipal nº 037, de 2006, não suprem a falta da descrição real das atribuições do cargo de assessor jurídico tal como preconiza o item d antes mencionado. E assim afirmo não apenas com base em uma interpretação pessoal, mas sim no que revela a razão de decidir do voto do Ministro relator do RE nº 1.041.210/SP.

Assento que não estou alheia ao dispositivo do art. 35 e respectivos incisos da lei municipal impugnada, relacionando, de forma geral, a competência da Procuradoria Geral. Senão vejamos:

Art.35. A Procuradoria Geral do Município “PGM” compete:

I. assessorar o Chefe do Executivo Municipal e aos órgãos da Administração Municipal, nos assuntos de natureza jurídica e ordem legal;

II. defender e representar, em juízo ou fora dele, os direitos e interesses do Município, inclusive dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, sempre que necessário;



III. elaborar mensagens do Chefe do Executivo Municipal á Câmara, bem como

encaminhar projetos de Lei ao referido órgão;

IV. redigir projetos de leis, justificativas de vetos, decretos, regulamentos, contratos,

convênios, pareceres e outros documentos de natureza jurídica.

V. organizar, numerar e manter sobre sua responsabilidade leis, decretos, portarias e

outros atos normativos pertinentes ao Executivo Municipal;

VI. coordenar os processos de regularização fundiária, articulando-se com a Secretaria Municipal de Administração no que se refere ao programa de terras e representar e assessorar o Município em todo e qualquer litigio sobre questões fundiárias;

VII. assistir juridicamente ao Chefe do Executivo Municipal nas atividades relativas às Licitações, elaborando pareceres, bem como orientar as Comissões de Licitações da administração direta, indireta ou fundacional;

VIII.assistir juridicamente ao Chefe do Executivo Municipal nas desapropriações,

aquisições e alienações de imóveis;

IX. organizar e manter atualizada a coletânea de Leis Municipais, a legislação estadual e federal de interesse do Município, bem como de jurisprudência pertinente;

X. instaurar e participar de sindicâncias e processos administrativos e dar-lhes orientação jurídica conveniente;

XI. administrar a dívida ativa do Município, bem como executar a sua cobrança judicial ou de quaisquer outras dívidas que não forem liquidadas no prazo legal;

XII. desempenhar outras atividades afins.

Em que pese definida a competência do órgão, não há especificação das atribuições de cada cargo que o compõe; não ilidindo, portanto, a aventada inconstitucionalidade dos cargos comissionados criados.

Nesse contexto, mostra-se evidente a inconstitucionalidade do dispositivo atacado, pois não apresenta descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos criados. ofendendo o disposto nos arts. 34, § 1º e 35 da Constituição Estadual e, de forma reflexa, o art. 37, II e V, da Constituição Federal, conforme de depreende do item “d” da tese estabelecida no RE.1041.210/SP – Tema 1010 do Supremo Tribunal Federal.



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

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

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

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

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

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

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

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

Resta prejudicada a apreciação do pedido de reconsideração constante no Id.



3873631.

Ante o exposto, [julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I, 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013 do Município de Tailândia, 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 fevereiro de 2021.

Desa. **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 288/2013 DO MUNICÍPIO DE TAILÂNDIA. CARGOS COMISSIONADOS DE ASSESSOR JURÍDICO E ASSESSOR SUPERIOR. 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, itens 1.1.2, itens 02 e 03, da Lei 288/2013 do Município de Tailândia, que prevê cargos comissionados de Assessor Jurídico e Assessor Superior;

2- 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;

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

4- A inconstitucionalidade dos dispositivos atacados exsurge da ausência de especificação das atribuições dos cargos criados, o que expõe a incerteza sobre a inexistência de independência funcional e qualificação técnica, características as quais não comporta um cargo em comissão (Inteligência da alínea “d” da Tese firmada no RE1041210/SP);

5- 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;

6- 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, 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013 do Município de Tailândia, 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 Fevereiro de 2021.**

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**



Relatora



Assinado eletronicamente por: CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO - 08/02/2021 13:47:09

<https://pje-consultas.tjpa.jus.br/pje-2g-consultas/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21020813470957200000004326236>

Número do documento: 21020813470957200000004326236