

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
TRIBUNAL PLENO

Processo:	DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - 0811128-54.2020.8.20.0000
Polo ativo	ASSOCIACAO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO NORTE - APROMURN
Advogado(s) :	CYNTHIA VERAS GODEIRO SOUTO
Polo passivo	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MOSSORÓ e outros
Advogado(s) :	

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0811128-54.2020.8.20.0000

Requerente: Associação dos Procuradores Municipais do RN

Advogada: Cynthia Veras Godeiro Souto

Requerido: Município de Mossoró

Procurador: Raul Nogueira Santos

Requerida: Câmara Municipal de Mossoró

Procurador: Carlyle Augusto Negreiros Costa

Relator: Desembargador Saraiva Sobrinho

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADI EM FACE DA LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ (019/2007). NORMA DISCIPLINADORA DA INVESTIDURA NOS CARGOS DE PROCURADOR GERAL, PROCURADOR GERAL ADJUNTO E PROCURADORES CHEFES (ARTS. 6º, 8º E 12). PERMISSIBILIDADE LEGAL DO PROVIMENTO, MEDIANTE LIVRE PREDILEÇÃO, QUE DEVE SER ADMITIDA TÃO SOMENTE PARA O CARGO DE PROCURADOR GERAL. ASSESSORAMENTO DIRETO AO CHEFE DO EXECUTIVO. PRECEDENTE DO STF. NOMEAÇÃO DOS DEMAIS (ADJUNTO E CHEFES) SUJEITA A ESCOLHA DENTRE OS PROCURADORES INTEGRANTES DO QUADRO EFETIVO, EM FACE DA NATUREZA EMINENTEMENTE TÉCNICA DAS ATRIBUIÇÕES. OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE



MATERIAL, EM TERMOS, DOS ARTS. 8º E 12 DO ALUDIDO DIPLOMA.
PROCEDÊNCIA PARCIAL.

ACÓRDÃO

Acordam os Desembargadores integrantes do Tribunal Pleno, à unanimidade de votos, em consonância com a PGJ, em julgar parcialmente procedente a pretensão autoral, nos termos do voto do Relator.

RELATÓRIO

1. ADI proposta pela Associação dos Procuradores Municipais do Estado do Rio Grande do Norte, objetivando a declaração de inconstitucionalidade material dos arts. 6º, 8º e 12 da Lei Complementar 19/2007 do Município de Mossoró.
2. Aduz haver a expressão "... dentre advogados ..." violado os arts. 86 e 87 da Constituição Estadual, em particular os princípios da impessoalidade e moralidade.
3. Pugna pelo deferimento de liminar para suspender os efeitos dos dispositivos mencionados e, no mérito, a inconstitucionalidade da norma.
4. Cautelar indeferida (ID 8270224).
5. Notificado, o Prefeito de Mossoró assevera não ser o art. 86 da CE norma de observância obrigatória pelos Municípios, inexistindo afronta a dispositivos constitucionais na nomeação de Advogados aos Cargos de Procurador Geral, Procurador Adjunto e Procuradores Chefes, pugnando pela improcedência do pedido (ID 11966245).
6. Já a Câmara Municipal, ratifica os argumentos sustentados pelo Chefe do Executivo (ID 11969282).
7. Ouvido, o Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse (ID 12316938).
8. Instada a se manifestar, a PGJ opinou pela procedência parcial (ID 12906362).
9. É o relatório.

VOTO



10. Conheço da actio.

11. No mais, deve prosperar em parte.

12. Com efeito, a admissão de pessoal no serviço público se acha vinculada aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e da eficiência (art. 37, “*caput*”, da CF/88) e exige aprovação em Concurso Público de provas ou de provas e títulos, a depender da natureza e complexidade do cargo ou emprego, ressalvadas as investiduras para os declarados em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, inc. II, da CF).

13. Já em relação aos Cargos Comissionados e Funções de Confiança, o inc. V, do citado art. 37 da Carta Magna, dispõe:

“V - as funções de confiança exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”

14. Daí se verifica a discrepância entre os Comissionados e as Funções de Confiança, se destacando serem ambos destinados ao exercício de atividade de direção, chefia e assessoramento.

15. Em face da natureza excepcional dos primeiros, o detalhamento das atribuições é essencial para possibilitar o controle dos preceitos constitucionais e deve ser efetuado no momento da criação, inibindo, por outro lado, o legislador de utilizar nomenclaturas como “assessorar”, “controlar”, para travestir funções que na prática não se coadunam com a excepcionalidade e especialidade da investidura, conforme estabelecido na CF.

16. No concernente ao Cargo de Procurador Geral, disciplinado no art. 6º da Lei vergastada, não vislumbro qualquer eiva:

6º - A Procuradoria Geral do Município tem por Chefe o Procurador Geral do Município, nomeado livremente pelo Prefeito Municipal, dentre advogados com, pelo menos, 05 (cinco) anos de prática forense e, no mínimo, 30 (trinta) anos de idade, de notório saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo Único - O Procurador Geral do Município gozará das prerrogativas e honras protocolares correspondentes às de Secretário do Município, sendo, nos casos de ausências ou impedimentos, substituído pelo Procurador Geral Adjunto.

17. Isto porque, o Procurador Geral exerce funções de direção e chefia, de nítido assessoramento e auxílio imediato à pessoa do Prefeito Municipal na condução das tarefas jurídico/administrativas, sendo a atividade típica de cargos de confiança.

18. Sobre o tema ponderou a PGJ:

“(…) Não se pode perder de vista que a chefia da advocacia pública, no âmbito federal, estadual ou municipal constitui uma função política, sendo a maior prova disso o fato de



os titulares de tais funções serem equiparados aos Ministros de Estado, aos Secretários Estaduais ou aos Secretários Municipais, conforme o ente federado em que devam atuar. Assim, é facilmente compreensível que possa ser exigido do Procurador-Geral do Município uma comunhão de ideias com o Prefeito, de modo a recomendar a indicação de alguém da confiança pessoal do Chefe do Executivo Municipal, afinado com as diretrizes da gestão (...). (ID 12906362).

19. Esta, aliás é a jurisprudência abalizada do Excelso Pretório, *mutatis mutandi*:

“Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. ORGANIZAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. NOMEAÇÃO DA CHEFIA DOS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA PÚBLICA ENTRE SERVIDORES INTEGRANTES DA CARREIRA DE PROCURADOR. DESNECESSIDADE. DECISÃO RECORRIDA DISSONANTE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O Tribunal de origem julgou inconstitucional o disposto nos incisos I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII e XIV do art. 15 da Lei 5.048, de 6 de janeiro de 2017, do Município de Suzano, sem redução de texto, para limitar o desempenho das atribuições previstas nos referidos incisos por Procurador do Município, devidamente concursado, bem como estabelecer que o cargo de chefe da Secretaria de Assuntos jurídicos do Município de Suzano somente pode ser ocupado por servidor titular de cargo de provimento efetivo da carreira de Procurador. 2. Acórdão recorrido que divergiu do entendimento desta SUPREMA CORTE quanto à desnecessidade de nomeação, para o cargo de chefia dos órgãos da advocacia pública, de integrantes de carreira de Procurador. Precedentes: ADI 2.862, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 19/6/2009; ADI 291, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 10/9/2010. 3. Agravo interno a que se nega provimento”. (ARE 1278974 AgR-segundo, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-287 DIVULG 04-12-2020 PUBLIC 07-12-2020).

20. Já no tocante aos Cargos de Procurador Geral-Adjunto e os de Procuradores-Chefe, dispostos nos arts. 8º e 12 da Lei 019/2007, os contornos de inconstitucionalidade se revelam presentes a partir de suas atribuições:

“Art. 9º - São atribuições do Procurador Geral Adjunto:

I - substituir o Procurador Geral do Município, nos casos previstos no parágrafo único, do art. 6º, desta Lei;

II - Coordenar as atividades dos órgãos de execução da Procuradoria Geral;

III - assessorar o Procurador Geral nos assuntos técnico-jurídicos;

IV - exercer outras atribuições que lhe forem conferidas ou delegadas pelo Procurador Geral.

Art. 13 - São atribuições dos Procuradores-Chefes:

I - orientar, fiscalizar e distribuir os serviços da Procuradoria respectiva;



- II - atribuir encargos específicos compatíveis com suas funções aos Procuradores do Município e propor ao Procurador Geral a designação de substitutos em suas férias, licenças e impedimentos;
- III - baixar normas sobre serviços internos, observada a competência do Procurador Geral;
- IV - organizar e encaminhar ao Procurador Geral a escala de férias anuais dos Procuradores e servidores lotados na sua Procuradoria;
- V - assessorar o Procurador Geral nos assuntos jurídicos afetos à Procuradoria respectiva;
- VI - estabelecer critérios da distribuição, em rodízio, entre os Procuradores, de processos, ações ou serviços de competência da Procuradoria Judicial;
- VII - apresentar, no prazo estabelecido pelo Procurador Geral, relatório das atividades da Procuradoria;
- VIII - receber intimações e atentar às publicações de decisões e despachos que tenham reflexos jurídicos para o Município de Mossoró;
- IX - orientar os órgãos do Município quanto ao fiel cumprimento de decisões judiciais, assim que cientes ou intimados.
- X - exercer outras atribuições conferidas pelo Procurador Geral”.

21. Vê-se, pois, inexistir relação de confiança evidenciada com os gestores, tratando-se de cargo de natureza eminentemente técnica, a ser preenchido por integrantes do quadro de Procuradores do Município, detentor de Advocacia Pública estruturada.

22. Do contrário, o provimento em comissão nesses casos caracteriza verdadeiro vilipêndio à regra do concurso público, repercutindo em afronta aos princípios constitucionais, conforme art. 26, *caput*, II e V, da CE.

23. Doutrinariamente, é de salutar colação o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

“... O concurso público é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público, e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II, da Constituição da República”. Pelo concurso se afastam, pois, os ineptos e os apaniguados, que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder, leiloando empregos públicos” (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Rt, 15ª Ed. Pág. 370).

24. Outro não é o posicionamento do STF, *mutatis mutandi*:

"EMENTA: 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.

(...)



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. (RE 1.041.210/SP, Relator: Min. Dias Toffoli, Plenário, julgado em 27/09/2018, DJe-107, divulgado 21/05/2019, p. 22/05/2019). Grifos nossos.

25. E, em pronunciamento mais hodierno, acerca do Cargo de Procurador Adjunto, decidiu o Min. Lewandowski pela sua impossibilidade no RE 1.181.766-ES .

26. Destarte, em consonância com a PGJ, julgo parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material da expressão “dentre advogados” constante dos arts. 8º e 12 da LC 019/2007.

Natal, *data da assinatura eletrônica*.

Desembargador Saraiva Sobrinho

Relator

Natal/RN, 18 de Maio de 2022.

