



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

PROCESSO:	01225/23
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Machadinho do Oeste
INTERESSADOS:	Ministério Público de Contas (MPC)
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no âmbito da Procuradoria Jurídica do Município de Machadinho do Oeste.
RESPONSÁVEL:	Paulo Henrique dos Santos – CPF: xxx.574.309-xx
RELATOR:	Conselheiro Edilson de Sousa Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA INICIAL

1. Considerações Iniciais

A princípio, cumpre informar, que em razão do comunicado da existência de uma ação judicial na comarca de Machadinho do Oeste, em que alguns servidores estariam atuando na procuradoria do município, de forma comissionada e sem concurso público, foi formulada representação pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. **Adilson Moreira de Medeiros**, com intuito de apurar possíveis irregularidades no âmbito da procuradoria daquele município, encaminhado a esta Coordenadoria para análise e instrução inicial.

2. Histórico do Processo

2. Foi protocolado nesta corte no dia 9 de maio de 2023 - Representação (ID1395113), promovida pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. **Adilson Moreira de Medeiros**. Os documentos foram autuados como Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), em 10.5.2023, com base no caput do Art. 5º da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

3. Após o recebimento e processamento do expediente, os autos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE, para análise dos critérios de seletividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

4. Vale o registro de que as informações trazidas (ID1447508) atingiram a pontuação de 48 na matriz GUT (que consiste na apreciação da gravidade, urgência e tendência) e de 57,2 no índice RROMa (que calcula a pontuação de critérios de relevância, risco, oportunidade e materialidade).

5. Este corpo técnico emitiu o relatório de seletividade (ID1447508) e os autos foram imediatamente endereçados ao conselheiro relator, com a seguinte proposição:

Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade, remeta-se os autos ao Relator com propositura de processamento deste Procedimento Apuratório Preliminar na categoria de “Representação”, nos termos do art. 52-A, inciso III, da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 82-A, III, do Regimento Interno.

6. O Conselheiro relator Edilson de Sousa Silva, por meio da DM-0118/23-GCESS (ID1454222), aquiescendo com a proposta do corpo técnico desta Corte, determinou, dentre outras medidas, o encaminhamento dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo para análise técnica, como se vê a seguir:

Diante dos fundamentos aqui expostos, em consonância com a conclusão da unidade técnica, decido:

I - Determinar o processamento do presente Procedimento Apuratório Preliminar (PAP) em Representação, uma vez que preenchidos os requisitos de seletividade, nos termos do art. 78-B, do RITCERO c/c o art. 10, §1º, I, da Resolução n. 291/2019;

II - Conhecer a Representação formulada pelo Ministério Público de Contas, posto que preenchidos os pressupostos de admissibilidade aplicáveis a espécie, a teor do art. 52-A, III, da Lei Complementar n. 154/96 e artigos 80 e 82-A, III, do RITCERO;

III - Determinar a remessa dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo com fundamento no art. 12 da Resolução n. 291/2019/TCERO, para que promova o devido exame e instrução do feito, de modo a devolvê-lo concluso ao Relator, ficando autorizada, com fundamento no art. 11 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 247, § 1º, do Regimento Interno, toda e qualquer diligência que se faça necessária à instrução destes autos, considerando para tanto, desde sua fase inicial até o deslinde final do processo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

IV - Determinar a imediata ciência do teor desta decisão ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho do Oeste;

V - Determinar a ciência desta decisão ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

VI - Determinar o levantamento do sigilo dos autos;

VII - Determinar ao Departamento do Tribunal Pleno que adote as providências administrativas necessárias ao cumprimento da presente decisão, ficando autorizado, desde já, a utilização de ferramentas de TI e de aplicativos de mensagens para a comunicação dos atos processuais;

Publique-se. Registre-se e Cumpra-se.

7. Para adoção das medidas necessárias quanto ao cumprimento da citada decisão, o departamento do pleno deu ciência ao prefeito, Sr. Paulo Henrique dos Santos, por meio do ofício n. 1364/23-DP-SGPJ e eletronicamente ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas.

8. Seguindo o rito processual, os autos foram remetidos a esta unidade técnica, para análise.

3. Análise Técnica

9. Como já dito, este relatório inicial tem a finalidade de análise das possíveis irregularidades apontadas pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. **Adilson Moreira de Medeiros** na representação, que este corpo técnico pede *vênia* para citar alguns trechos.

3.1 Das Alegações (ID1395113)

10. O Procurador-Geral informa, em apertada síntese, que:

Aportou nesta Procuradoria-Geral de Contas o Ofício n. 507/2022/VUN1JU, datado de 20.10.2022, expedido pelo 1º Juízo da Comarca de Machadinho do Oeste/RO, informando a existência de Ação Popular ajuizada naquele foro, visando à anulação de atos de nomeação de assessores jurídicos e de Procurador-Geral Municipal, em razão de possível inobservância da probidade e da moralidade administrativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

11. Informa, ainda, que:

Em apertada síntese, narrou a inicial daqueles autos judiciais que a função de Procurador Jurídico Municipal vem sendo exercida por ocupantes de cargos em comissão, existindo apenas alguns servidores efetivos na estrutura administrativa, que exercem a função de “assistentes jurídicos”, em ofensa às disposições constitucionais relativas ao concurso público, previstas no art. 37 da Constituição Federal.

Diante desse cenário, esta Procuradoria-Geral de Contas, visando reunir subsídios para realizar uma análise mais acurada acerca do caso, expediu o Ofício n. 190/2022-GPGMPC, datado de 05.12.2022, juntado ao SEI n. 7615/2022, sob o ID476923, solicitando esclarecimentos ao Prefeito Municipal, o Senhor Paulo Henrique dos Santos, acerca do fato noticiado.

12. Informa, também, que:

Em resposta, aportou neste Órgão Ministerial o Ofício n. 056/2022/PJM-MDO, datado de 19.12.2022, ID 485925, SEI n. 7615/2022, emitido conjuntamente pelo Prefeito e pela Procuradoria Geral do Município, informando que, quando da realização de concurso público para o preenchimento dos cargos do quadro da Procuradoria Jurídica daquele município, optou-se por nomear o cargo de Procurador Jurídico como sendo de Assistente Jurídico, o que é de causar enorme estranheza, para dizer o mínimo.

Frisou-se que, “A bem da verdade, na prática, os Assistentes Jurídicos efetivos só não são Procuradores Municipais pelo equívoco no passado da Administração que, ao contrata-los por meio de Concurso Público em 2008, deixou de consignar a correta nomenclatura do cargo”

13. Alega:

Pontuou-se que os assistentes jurídicos têm atuado no contencioso judicial do município, “nas mais diversas instâncias e juízos, interpondo recursos, apresentando contestações e demais atos jurídicos”, sem que sua capacidade postulatória tivesse sido em algum momento impugnada, o mesmo ocorrendo com os assessores jurídicos.

Ainda, quanto a estes últimos - assessores jurídicos -, informou-se que, para o preenchimento do cargo, é exigida graduação em Direito, com habilitação na Ordem dos Advogados do Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Informou-se, ademais, quanto ao cargo de Procurador-Geral do Município, ser este passível de preenchimento por agente público ocupante de cargo efetivo ou comissionado.

Registrou-se, por fim, que, por força do Acórdão APL-TC 00075/2022 (Processo n. 689/2021), a Prefeitura de Machadinho do Oeste possui até 17.07.2023 “para promover reforma administrativa no que concerne a proporcionalidade de Cargos Comissionados e efetivos e de Cargos Comissionados a serem obrigatoriamente ocupados por Servidores Efetivos; Com isso, até o transcurso desse prazo, promover-se-á a adequação da Nomenclatura dos Cargos de Assistentes Jurídicos Efetivos para Procuradores Municipais, na mesma toada a Administração extinguirá os Cargos Comissionados de Assessores Jurídicos do quadro da Procuradoria”.

14. Alega também, que:

Analisando a questão posta, percebe-se que vem sendo exercitado um insólito modelo de funcionamento no âmbito da Procuradoria Municipal de Machadinho do Oeste, como se verá a seguir, o que enseja a atuação do Ministério Público de Contas, mediante a interposição da presente representação, uma vez que o tema ora tratado representa matéria notoriamente afeta ao interesse público, na medida em que se pretende ver observada a regra constitucional da representação judicial do ente público por Procuradores Jurídicos de carreira, selecionados por meio de concurso público.

15. Pondera que:

Inicialmente, faz-se mister pontuar que não apenas as regras básicas do processo legislativo previstas na Constituição da República, por força do princípio da simetria, são de observância obrigatória pelos estados-membros, mas também os princípios nela estabelecidos, explícita ou implicitamente.

No que concerne aos municípios, tem-se que estes reger-se-ão por lei orgânica, atendidos tanto os princípios estabelecidos na Constituição da República quanto na Constituição do Estado ao qual pertencem, devendo observar, da mesma forma, o princípio da simetria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

Destacadas tais premissas, passa-se à análise da organização legislativa da Advocacia Pública, em especial quanto ao cargo de Procurador Jurídico Municipal, partindo da Constituição Federal de 1988 – em homenagem ao Estado Constitucional de Direito –, passando pela Constituição do Estado de Rondônia, chegando, enfim, à Lei Orgânica do Município de Machadinho do Oeste.

16. Pondera, também, que:

Nos termos da Constituição Federal de 1988, ex vi do art. 131, § 2º, e do art. 132, as funções de representação judicial e extrajudicial, assim como a consultoria jurídica da União, dos Estados e do Distrito Federal devem ser desempenhadas por profissionais organizados em carreira e aprovados mediante concurso público de provas e títulos, in 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.

[...]

§ 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.

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. (Destaque nosso).

A seu turno, a Constituição do Estado de Rondônia, em atenção aos referidos ditames da Constituição da República, dispôs que a Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

Executivo (art. 104, caput), pelo que será integrada por Procuradores do Estado, organizados em carreira, por nomeação dos aprovados em concurso público de provas e títulos (art. 104, §2º).

O legislador estadual, objetivando dispor sobre a organização e funcionamento de tal instituição, editou a Lei Complementar n. 620/2011, que trata da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral, em consonância com os preceitos constitucionais acima destacados, senão vejamos:

Art. 1º. A Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia, órgão de direção superior de representação do Estado de Rondônia, é instituição de natureza instrumental, executiva e permanente, essencial à Justiça e à Administração Pública, dotada de autonomia funcional e administrativa, à qual cabe a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado de Rondônia, funções privativas dos Procuradores do Estado, na forma do art. 132 da Constituição Federal e do art. 104 da Constituição Estadual. (Destaque nosso).

17. Afirma:

Como se vê, os dispositivos acima transliterados vão ao encontro da regra constitucional, consagrada no art. 37, II, qual seja, ingresso nas carreiras públicas somente por meio de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Os municípios, por sua vez, como entes federativos, submetem-se aos regramentos e aos princípios constitucionais até aqui evidenciados, em razão do princípio da simetria e, sobretudo porque os Procuradores Municipais são indispensáveis para o resguardo de áreas sensíveis no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse passo, o cargo de Procurador Jurídico Municipal integra categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República entre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atua na preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

Assim, é de extrema relevância a estruturação adequada e juridicamente hígida das Procuradorias Municipais, inclusive como meio de viabilizar as condições materiais necessárias para que os municípios afirmem sua autonomia, nos termos do sistema



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

federativo previsto na Constituição Federal de 1988, sobretudo porque é “a advocacia de estado que garante continuidade na aplicação dos recursos e concretização dos projetos estabelecidos em cada gestão pública”.

18. Afirma que:

A corroborar o acima expedido, é de todo oportuno delinear o posicionamento exarado pelo Ministro Luiz Fux, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 663.696/MG – Repercussão Geral, no sentido de assentar a obrigatoriedade de simetria do regime jurídico dos Procuradores Municipais em relação aos órgãos congêneres da Advocacia Pública no âmbito da União, Estados e Distrito Federal, *ipsis literis*:

De fato, nos Municípios em que existem Procuradorias organizadas, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Com efeito, os procuradores municipais possuem o munus público de prestar consultoria jurídica e de representar, judicial e extrajudicialmente, o Município a que estão vinculados. Nesse diapasão, analisam a legalidade e legitimidade dos atos municipais, são consultados a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, como saúde, educação e transporte, protegendo o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos, além de atuarem perante os mesmos órgãos que a AGU e as Procuradorias Estaduais, tanto na seara administrativa quanto judicial.

Em vista disso, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior.

[...]

Tais premissas devem aplicar-se integralmente às Procuradorias Municipais. A natureza da função, seu papel institucional, a lógica de atuação, os interesses protegidos e até o recrutamento dos componentes é feito a partir dos mesmos requisitos. A inexistência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

de um Poder Judiciário municipal não afasta essa conclusão. (Destacou-se).

Ainda, a esse propósito, importa trazer à baila a dicção do art. 182 do Código de Processo Civil, o qual estabelece que incumbe à Advocacia Pública defender e promover os interesses públicos dos municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.

19. Afirma, ainda, que:

Nesse rumo, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, visando resguardar a independência técnica e funcional da Advocacia Pública, editou Súmula nos seguintes termos:

Súmula 1 - O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos, a teor dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988. (Destaque nosso).

In casu, a Lei Orgânica do Município de Machadinho do Oeste, em conformidade com a Constituição Federal e com a Constituição do Estado de Rondônia, contemplou, em seu art. 63, a estrutura de carreira atinente à Procuradoria Jurídica, senão vejamos:

Art. 63. A Procuradoria-Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extra-judicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar o que dispuser sobre sua organização e funcionamento, assim como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico. (Alteração dada pela Emenda n. 03/2013).

Parágrafo único. A Procuradoria-Geral do Município tem por Chefe o Procurador-Geral do Município, nomeado pelo Prefeito dentre os integrantes de carreira, maiores de 35 (trinta e cinco) anos, devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil na seção Rondônia e de reputação ilibada, remunerado na forma do art. 135 da Constituição Federal. (Destacou-se).

Nos termos do parágrafo único acima transcrito, observa-se, de pronto, que o cargo de Procurador-Geral Municipal será,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

necessariamente, ocupado por membros integrantes da carreira, ou seja, por Procuradores Jurídicos concursados, contrariamente ao quanto sustentado pela municipalidade no bojo do Oício n. 056/2022/PJM-MDO (ID 485925, SEI n. 7615/2022), no sentido de que a nomeação poderia contemplar tanto ocupantes de cargos efetivos, quanto servidor exclusivamente comissionado, é dizer, estranho à carreira.

20. Aduz o douto Procurador, que:

Conquanto não se desconheça a autonomia dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nos termos do art. 30 da Constituição da República, é imperioso, como já pontuado alhures, que seja observado o princípio da simetria, devendo a municipalidade necessariamente seguir as linhas mestras traçadas nas normas constitucionais quanto à estruturação da sua Procuradoria Jurídica.

Todavia, em total afronta ao que dispõe a Lei Orgânica do Município de Machadinho do Oeste, vê-se que a Lei Municipal n. 2.180/2022 não traz o cargo de Procurador Jurídico Municipal em sua estrutura.

Acerca da Procuradoria-Geral, a referida Lei n. 2.180/2022 dispõe:

Art. 4º A estrutura básica da Administração Municipal compreende o seguinte agrupamento de órgãos:

I - Órgãos de Assessoramento e Controle:

- a) Secretaria Municipal de Gabinete;
- b) Órgão Central de Controle Interno;
- c) Procuradoria Geral do Município;

[...]

Seção XI

Da Procuradoria Geral do Município

Art. 17. Compete à Procuradoria Geral do Município:

I - representar judicialmente o Município e suas autarquias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

II - cobrar administrativa e judicialmente a Dívida Ativa do Município;

III - defender em Juízo e fora dele, ativa e passivamente, os atos e prerrogativas do Chefe do Poder Executivo;

IV - elaborar minutas de informações e serem prestadas ao Judiciário em mandado de segurança e habeas data impetrados contra atos do prefeito e secretários municipais ou outras autoridades indicadas no regulamento;

V - encaminhar representação de inconstitucionalidade de leis e outros atos normativos municipais;

VI - defender os interesses do Município e do Chefe do Poder Executivo em contenciosos administrativos;

VII - assessorar o prefeito na elaboração legislativa;

VIII - propor ao prefeito a edição de normas legais e regulamentares de natureza geral;

IX - opinar previamente sobre o cumprimento de decisões judiciais e, por determinação do prefeito, nos pedidos de extensão dos julgados administrativos.

Parágrafo único. A Procuradoria Geral do Município compreende em sua estrutura interna os seguintes cargos:

I - Procurador-Geral do Município

II - Assessor Jurídico

III - Assessor Especial da Procuradoria

[...]

Art. 28. Fica criado na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Machadinho D'Oeste, os cargos comissionados e as funções gratificadas descritos no Anexo I e Anexo II da presente Lei.

[...]

ANEXO II

CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS

[...]

21. Aduz, também, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

Observa-se, a partir da lei municipal em questão, a ausência de menção ao cargo de Procurador Municipal e de Assistente Jurídico no bojo da estrutura da Procuradoria-Geral do Município.

No que concerne ao cargo de Assessor Jurídico, registra-se que, em que pese lhe seja destinada - já de forma equivocada - a atribuição de atuar no contencioso judicial, nos termos informados no bojo do Ofício n. 056/2022/PJM-MDO (ID 485925, SEI n. 7615/2022), tem-se que é ocupado por servidores comissionados, em desatenção, novamente, à Lei Orgânica Municipal, à Constituição do Estado de Rondônia e à Constituição Federal.

Como cediço, a Lei Orgânica do Município, em razão de sua rigidez e de seu conteúdo, tem natureza de verdadeira Constituição desse ente federado, em razão do que as leis municipais que com ela conflitem devem ser consideradas ilegítimas ou inválidas.

Destaca-se que a Constituição Estadual de Rondônia, no § 1º do art. 104, estabelece que o Procurador-Geral do Estado, paradigma simétrico do Procurador-Geral do Município, deve ser nomeado pelo Governador dentre os membros estáveis em exercício na carreira de Procurador do Estado, *ipsis litieris*:

Art. 104 [...]

§ 1º - A Procuradoria-Geral do Estado tem por chefe o Procurador-Geral, de livre nomeação do Governador do Estado, dentre os integrantes da Procuradoria-Geral do Estado. (Destaque nosso).

Nesse ponto, é de todo oportuno destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que não se pode atribuir a cargos em comissão o exercício de atribuições inerentes à representação judicial do ente político, incluindo, também, as funções de assessoramento e de consultoria na área jurídica, que são próprias dos procuradores públicos concursados:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 8.186/2007 (ALTERADA PELAS LEIS nºs 9.332/2011 e 9.350/2011) DO ESTADO DA PARAÍBA: ART. 3º, INCISO I, ALÍNEA “A” (“na elaboração de documentos jurídicos”) E ANEXO IV, ITENS NS. 2 A 21 (NAS PARTES QUE CONCERNEM A CARGOS E A FUNÇÕES DE CONSULTORIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

E DE ASSESSORAMENTO JURÍDICOS) – CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO – FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO – APARENTE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS RESERVADAS A PROCURADORES DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ART. 132) – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO CAUTELAR – MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS DO ADVOGADO- GERAL DA UNIÃO E DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA – DECISÃO CONCESSIVA DE SUSPENSÃO CAUTELAR DE EFICÁCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS INTEIRAMENTE REFERENDADA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, PREJUDICADO O RECURSO INTERPOSTO. O SIGNIFICADO E O ALCANCE DA REGRA INSCRITA NO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: EXCLUSIVIDADE E INTRANSFERIBILIDADE, A PESSOAS ESTRANHAS AO QUADRO DA ADVOCACIA DE ESTADO, DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE PROCURADOR DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL.

– É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina.

– A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais. [...] (ADI 4843 MC-ED-Ref, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11.12.2014. Publicado em 19.02.2015).

22. Aduz, ainda, que:

Com efeito, o precedente da Corte Suprema reforça a premissa de que os municípios, por força do princípio da simetria, devem observar os mesmos critérios estabelecidos na Constituição Federal, não sendo possível admitir que titulares de cargos comissionados desempenhem, diretamente, as atribuições inerentes à advocacia pública.

Tais atribuições são inegavelmente de caráter técnico, permanente e continuado, na medida em que visam à defesa de interesses relevantes da administração municipal e à proteção do patrimônio público, a par de outros interesses indisponíveis, judicial ou extrajudicialmente, razão pela qual sua natureza é incompatível com o provimento em comissão, notadamente porque as atribuições do cargo, integrante de carreira de Estado, devem ser exercidas independentemente de um excepcional vínculo de confiança com o Chefe do Poder Executivo de plantão.

Nesse rumo, vale mencionar o posicionamento assentado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao analisar demanda semelhante, interposta pelo Ministério Público de Contas daquele Estado, em que se considerou irregular a representação judicial do ente municipal realizado por meio de pessoal comissionado e se expediu determinação ao gestor no sentido de adequar a estrutura da Procuradoria Jurídica do ente municipal.

23. Frisou, que:

Com efeito, as atividades inerentes à Advocacia Pública, precipuamente a representação judicial do ente federativo, são reservadas exclusivamente a profissionais investidos em cargos de provimento efetivo na respectiva carreira, mediante prévia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

aprovação em concurso público, conforme estabelecem os já citados arts. 131 e 132 da Constituição Federal, pelo que seu cometimento a servidores comissionados, como é o caso em análise, representa burla ao princípio do concurso público, previsto no art. 37, II, da Carta Magna.

Isso porque, considerando o princípio da simetria, como dito alhures, o Município deve necessariamente seguir as linhas mestras traçadas nas normas constitucionais quanto à estruturação de sua Procuradoria Jurídica.

Por sua vez, quanto ao cargo de Assistente Jurídico, previsto na Lei Municipal n. 799/2007, vê-se sem grande escorço que as correspondentes atribuições encerram atividades de caráter meramente instrumental, in verbis:

1.4. DENOMINAÇÃO DO CARGO: ASSISTENTE JURÍDICO

Grupo ocupacional: Atividade de Nível Superior - NS – 100

Pré-Requisitos: Curso Superior de Bacharel em Direito e Registro na OAB.

Jornada de trabalho: 20 horas semanais

ATRIBUIÇÕES DO CARGO:

I - prestar apoio às autoridades de insOtução na solução de questões jurídicas e no preparo e redação e atos diversos, para

assegurar fundamentos jurídicos nas decisões superiores;

II - examinar processos emiOndo pareceres sobre direitos, vantagens, deveres e obrigações dos servidores, para submetê-los a apreciação da autoridade competente;

III - examinar convênios, contratos, ajustes, termos de responsabilidade e outros documentos de interesse da administração, baseando-se nos elementos apresentados pela parte interessada e obedecida à legislação vigente, fiscalizando a sua execução para garanitr o fiel cumprimento das cláusulas pactuadas;

IV - defender direitos ou interesses em processos judiciais, apresentando soluções sempre que um problema for apresentado, objetivando assegurar a aplicação da legislação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

V - assessorar juridicamente aos órgãos da instituição, orientando sobre os procedimentos que deverão ser adotados, para solução dos problemas de natureza jurídica;

VI - prestar assistência jurídica em nível de supervisão e coordenação aos órgãos da administração pública, oferecendo orientação normativa, para assegurar o cumprimento das leis, decretos e regulamentos;

VII - examinar, analisar e interpretar leis, decretos, jurisprudência, normas legais e outros regulamentos, estudando a sua aplicação para atender aos casos de interesse público;

VIII - encaminhar processos dentro ou fora da instituição, requerendo seu andamento através de porções, objetivando tramitação mais rápida na solução das lides;

X - analisar processos de sindicância e inquéritos administrativos observando os requisitos legais, colaborando com as autoridades competentes, visando à elucidação dos atos e fatos que deram origem aos mesmos;

X - dar apoio à execução dos serviços, visando pleno funcionamento da procuradoria jurídica;

XI - manter organizado, arquivo com cópias de todos os processos em tramitação na justiça de qualquer instância;

XII - auxiliar na confecção de documentos, ofícios, notificações, petições e demais peças relacionadas à atividade jurídica, por determinação superior;

XIII - revisar, sob orientação, processos licitatórios, quando lhe forem determinados;

XIV - dar parecer nos processos que lhe forem encaminhados

XV - auxiliar na elaboração de projetos de lei, decretos e outras atividades afins que lhe forem designadas, sob a supervisão do Procurador e/ou Assessor Jurídico;

XVI - atender e orientar aos segurados, quando atuante em instituição previdenciária, instruindo-o nas postulações administrativas e jurídicas e em relação aos direitos e obrigações junto à instituição, para assegurar-lhes, quando for o caso, decisões favoráveis;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

XVII - orientar aos servidores sobre as atividades que deverão ser desenvolvida;

24. Frisou também:

Nada obstante as informações contidas no Ofício n. 056/2022/PJM-MDO (ID 485925, SEI n. 7615/2022), concernentes à errônea nomeação do cargo de Procurador Jurídico como sendo de Assistente Jurídico quando da realização do concurso público, tem-se, pela própria descrição normativa, que não se trata das mesmas atribuições.

Nesse contexto, por exemplo, a previsão contida no inciso XV acima colacionado, ao indicar ser atribuição do assistente jurídico “auxiliar na elaboração de projetos de lei, decretos e outras atividades afins que lhe forem designadas, sob a supervisão do Procurador e/ou Assessor Jurídico”, deixa completamente evidente que não se cuida de mesmas atribuições, muito menos de cargos equivalentes.

Aliás, é por essa mesma razão que a simples alteração da nomenclatura do cargo de Assistente Jurídico para Procurador Municipal, como pretendido e informado no bojo do referido ofício, não se mostra suficiente e adequada para os fins almejados.

A corroborar o quanto exposto, tem-se a previsão do art. 75, III, do Código de Processo Civil, que disciplina que a representação em juízo do município se dá necessariamente por Prefeito ou Procurador, o que, por óbvio, não é permitido ao ocupante de cargo de Assistente Jurídico, ao qual escapa a competência para representação judicial do ente municipal.

Nesse sentido, colhe-se, ainda, o seguinte julgado, in verbis:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CARGO COMMISSIONADO - MUNICÍPIO DE PASSA QUATRO - RESOLUÇÃO N.º 326/2013, ARTS. 7º, 8º E 9º - CRIAÇÃO DE CARGOS - LEI EM SENTIDO MATERIAL - ATRIBUIÇÕES DE ASSESSORAMENTO JURIDICO - RELAÇÃO DE CONFIANÇA - REPRESENTAÇÃO JUDICIAL - CÂMARA LEGISLATIVA - IMPOSSIBILIDADE - ASSESSOR PARLAMENTAR - FUNÇÕES BUROCRATICAS - INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL - PRELIMINARES - LITISPENDÊNCIA - COISA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

JULGADA - REJEIÇÃO. 1. É incompatível com a função de assessoramento (CEMG, ART. 23) a atribuição da representação em juízo da Câmara Legislativa Municipal, que compete ao advogado ou procurador municipal de carreira ou ao profissional constituído para a finalidade de representar o Órgão Legislativo, distinto da autoridade nomeante. [...] (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.15.101155-8/000, Relator(a): Des.(a) Edgard Penna Amorim, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/11/0016, publicação da súmula em 27/01/2017).(Destaque nosso).

À guisa de reforço, é de todo oportuno trazer à baila o teor da Súmula n. 436/TST, a qual assentou que os municípios, quando representados em juízo por seus Procuradores, estão dispensados da juntada de instrumento de mandato e de comprovação do ato de nomeação, reputando essencial, por outro lado, que o signatário declare ser exercente do cargo de Procurador, não bastando a mera indicação do número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil.

25. Frisou, ainda:

Dessa feita, as funções do cargo de Assistente Jurídico do Município de Machadinho do Oeste não podem, em nenhuma hipótese, confundir-se com as atribuições típicas do cargo de Procurador Municipal, devendo se limitar, unicamente, ao apoio técnico-jurídico aos membros da Advocacia Pública do ente Municipal, in casu, aos Procuradores Municipais.

Trata-se, portanto, de forte indicativo de que a Procuradoria Jurídica de Machadinho do Oeste não se encontra estruturada conforme a previsão legal, o que é até mesmo corroborado pelas assertivas lançadas pela Procuradoria-Geral do citado município e pela Prefeitura, no âmbito do ofício alhures mencionado, ao asserir que a representação judicial e extrajudicial da municipalidade é atribuição dos Assistentes Jurídicos, uma vez que inexiste o cargo de Procurador no âmbito da instituição em voga, atribuindo ao ponto, erroneamente, uma questão de mera nomenclatura, como se bastasse alterar o nome do cargo, o que não se sustenta, como visto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Como é cediço, os cargos em comissão somente podem se destinar a funções de chefia, direção e assessoramento, os quais possuem caráter específico dentro das funções administrativas.

Na lição de José dos Santos Carvalho Filho, “Resulta daí, por conseguinte, que a lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente e que devem ser criados como cargos efetivos.”

26. Por fim, o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral conclui trazendo em sua peça de representação, argumentos visando demonstrar as ilegalidades nos atos praticados pela administração do município de Machadinho do Oeste e postula junto a esta respeitável Corte, que seja a demanda julgada totalmente procedente, restaurada a legalidade e eventualmente sancionados os responsáveis, como se vê:

Por fim, tem-se que a Lei Municipal n. 799/2007 não aborda as atribuições dos cargos de Procurador Jurídico ou de Assessor Jurídico.

Ademais, compulsando toda a legislação municipal já indicada, não foi possível localizar qualquer dispositivo que especificasse as atribuições do cargo de Procurador-Geral, o que revela possível afronta a mandamento constitucional, uma vez que a criação de cargos e a definição de suas atribuições devem ser materializadas por meio de lei em sentido estrito (art. 37, I, da Constituição da República).

Sobre esse aspecto, foi enviado a este Órgão Ministerial, no âmbito do Ofício n. 056/2022/PJM-MDO (ID 485925, SEI n. 7615/2022), um documento contendo a descrição das atribuições do Procurador-Geral do Município, do Assessor Jurídico Municipal e do Assessor da Procuradoria, dentre outros, sem a indicação, contudo, da origem das informações (Lei? Decreto? Normativa interna?)

Não se pode olvidar que as Procuradorias Municipais, sob pena de desvirtuamento das funções de consultoria jurídica, representação judicial e extrajudicial do ente federativo, devem contar com estrutura e pessoal condizentes ao seu pleno e adequado funcionamento, o que não vem sendo observado pelo Município de Machadinho do Oeste, dado que, conforme demonstrado, sua Procuradoria Jurídica não se encontra estruturada conforme as normas de regência.

Necessário, então, que a Corte de Contas intervenha para afastar as ilegalidades aqui evidenciadas, acaso confirmadas ao cabo da instrução do feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Para tanto, faz-se mister que o corpo técnico desse Tribunal de Contas efetue as diligências necessárias para sindicar o funcionamento da Procuradoria Jurídica do Município de Machadinho do Oeste, em razão das impropriedades levantadas na presente representação - sem prejuízo de outros achados que de tal fiscalização decorram -, quais sejam: (i) assessores e assistentes jurídicos exercendo a representação judicial do ente municipal irregularmente; (ii) ausência de implementação na estrutura do órgão jurídico do cargo de Procurador Jurídico; e (iii) conflito entre a Lei Municipal n. 2.180/2022 e a Lei Orgânica de Machadinho do Oeste, no que tange à escolha do Procurador-Geral do Município, ao arrepio do que dispõem os comandos constitucionais e legais aplicáveis por simetria ao município, conforme demonstrado. Trata-se, pois, de medidas necessárias a fim de que a municipalidade organize seu órgão jurídico nos termos estabelecidos pela legislação de regência.

Por fim, importante consignar que, para avaliação das repercussões dos fatos aqui relatados perante o Poder Judiciário, esta Procuradoria-Geral de Contas também encaminhará esta representação ao Ministério Público Estadual, a quem incumbe a tutela do interesse público primário perante o competente órgão jurisdicional, diante do notório descumprimento de dispositivos constitucionais, para a adoção das providências de sua competência.

4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, firme nos fundamentos jurídicos apresentados, requer seja:

I – recebida, distribuída e processada a presente representação, para efeito de apuração pelo diligente corpo técnico da Corte de Contas das irregularidades aqui apontadas, com a realização das diligências imprescindíveis à colheita dos elementos necessários ao aprofundamento do exame da matéria, sem prejuízo da detecção de inconformidades outras, observando-se, em relação aos agentes que forem arrolados, o devido processo legal, com seus consectários contraditório e ampla defesa, ao cabo do que se espera seja a demanda julgada totalmente procedente, restaurada a legalidade e eventualmente sancionados os responsáveis;

II – Independentemente do início da instrução do feito, seja imediatamente notificado o atual Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho do Oeste, alertando-o de que a representação judicial do município é atribuição legal cometida exclusivamente a Procurador Municipal regularmente concursado, por força dos arts. 131, § 2º, 132 e 37, II, todos da Constituição Federal, do art. 104, caput e § 2º da Constituição Estadual,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

dos arts. 75, III e 182 do Código de Processo Civil, e do art. 63 da Lei Orgânica do Município;

III – Seja decretado o sigilo da Representação, nos termos dos artigos 52 e 52-A, §1º, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c artigos 79, §1º, 82-A, §1º, e 247-A, §1º, I e III, do Regimento Interno dessa Corte de Contas, e artigo 5º, XXXIII e LX, da Constituição da República.

27. Antes de adentrar ao exame de mérito dos apontamentos, para fins de melhor compreensão desta análise, importante fazer algumas considerações pontuais. Depreende-se que ao longo da representação, o Ministério Público de Contas aduz, de forma veemente, que a Lei n. 02180/22, está na contramão da lei orgânica do município e da Constituição Federal. Revela, ainda, o MPC, indignação e descontentamento, porque, em resposta ao ofício n. 190/2022-GPGMPC, a administração informou que *“na prática, os Assistentes Jurídicos efetivos só não são Procuradores Municipais pelo equívoco no passado da Administração que, ao contrata-los por meio de Concurso Público em 2008, deixou de consignar a correta nomenclatura do cargo”*. Lembrou, também, naquela oportunidade que os assistentes jurídicos têm atuado no contencioso judicial do município, *“nas mais diversas instâncias e juízos, interpondo recursos, apresentando contestações e demais atos jurídicos”*, sem que sua capacidade postulatória tivesse sido em algum momento impugnada, o mesmo ocorrendo com os assessores jurídicos. Feito esse registro, entende-se ser necessário fazer algumas digressões.

4. As Principais Atribuições do Poder Executivo e suas Funções

28. Executivo, como o próprio nome já indica é aquele que executa as leis e cuida da administração do Estado nos níveis federal, estadual e municipal, pois são os órgãos desse Poder que colocam em prática o que é determinado pelo Poder Legislativo no Estado. Vale lembrar que são os Conselhos de Políticas Públicas, Órgãos da Administração, e as Secretarias do Poder Executivo, que tratam dos temas que impactam diretamente na vida dos cidadãos, como a saúde, educação, segurança, os direitos, infraestrutura e lazer. Identificar as demandas da sociedade e garantir o que está **previsto na lei** é sem dúvida nenhuma, uma das atribuições do Poder Executivo.

5. Das Atribuições do Tribunal de Contas

29. A Constituição Estadual em simetria com a Constituição Federal outorgou ao Tribunal de Contas deste Estado competências amplas. Pois, qualquer ato administrativo pode estar sujeito ao seu controle, podendo examinar qualquer um de seus elementos que estão em desacordo com a lei e determinar a correção de atos irregulares, fixando prazo para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

o exato cumprimento, como se vê no inciso VIII do artigo 48, da Carta Maior de nosso Estado.

30. A atuação dos órgãos de controle sobre os próprios órgãos estatais deve ser seletiva, pois ele desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, devendo sempre ser com base em critérios como materialidade, risco e oportunidade.

31. Como pudemos observar em linhas atrás, o Tribunal de Contas pode determinar o que entende como correto, possuindo mecanismos para fazer valer essa determinação ou de punir quem não a acatar. Diante dessas constatações, este corpo técnico se debruça.

6. Da autonomia dos Municípios

32. O Município tem autonomia para organizar seus poderes, eleger seus representantes e elaborar suas próprias leis. Este ente possui capacidade financeira, tendo em vista que tem o poder de arrecadar tributos e de geri-los. Possui capacidade administrativa para organizar seus serviços públicos e gerenciar seu próprio patrimônio e capacidade legislativa pois têm competência privativa para criar norma no ordenamento jurídico local.

33. Com esta autonomia os municípios podem atender com a possibilidade de respeitar às necessidades de seus cidadãos, desenvolvendo suas próprias políticas públicas e promovendo o bem-estar de sua população.

34. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma autonomia municipal mais ampla do que as constituições anteriores. Essa mudança foi importante para fortalecer a democracia e a descentralização do poder no Brasil.

35. Vejamos o que diz alguns dos principais constitucionalistas:

- **José Afonso da Silva:** *"A autonomia municipal é o poder de autogoverno, autoadministração e autolegislação dos Municípios. É um princípio constitucional expresso no art. 18 da Constituição*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Federal." (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 440).

- **Celso Antônio Bandeira de Mello:** *"A autonomia municipal é a capacidade de autodeterminação dos Municípios para a organização e o funcionamento de seus órgãos e para a realização de seus fins institucionais. É um princípio constitucional implícito, que se depreende do princípio da descentralização administrativa."* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 114).

- **Maria Sylvia Zanella Di Pietro:** *"A autonomia municipal é a capacidade que os Municípios têm de autogovernar-se, autoadministrar-se e autolegislar-se. É um princípio constitucional expresso no art. 18 da Constituição Federal."* (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Municipal. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 41).

7. Dos Fatos

36. No dia 16 de julho de 2022, foi protocolada, na comarca de Machadinho do Oeste, uma ação popular (7002649-98.2022.8.22.0019) com pedido de liminar visando a exoneração dos servidores ocupantes dos cargos comissionados para a advocacia pública no âmbito municipal e a proibição da administração daquele município de criação ou nomeação de novos cargos desta natureza, figurando como parte Eliete Lacheski da Silveira, o Prefeito do município de Machadinho do Oeste e o Presidente da Câmara Municipal de Machadinho do Oeste.

7.1 Da origem desta Ação Popular

37. Nota-se que, o fato que provocou esta ação se deu em razão do descontentamento da autora, que sustenta:

“Fato é que na atual conjectura municipal, hoje tem-se 3 (três) procuradores jurídicos nomeados sob natureza de comissionados na prefeitura e 1 (um) na câmara municipal, e apenas 2 (dois) advogados públicos concursados que ostentam o título de “assistente jurídico” dentro da estrutura da administração. E se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

houver necessidade e/ou interesse político, muito provável que outros cargos desta natureza serão criados. De forma que NUNCA haverá concurso público para a advocacia pública municipal.”.

7.2. Do Ato Administrativo Praticado

39. O fato controverso no presente feito, cinge-se em saber se os atos praticados no âmbito da Procuradoria Jurídica de Machadinho do Oeste, é legal ou não. Percebe-se que os referidos atos foram praticados na vigência das Leis n. 799/07, 841/07 e 2180/22 e seus anexos, portanto, **não há que se falar em arbitrariedade**, pois, este agente **exercendo o papel do poder executivo, já explanado no tópico 4 deste relatório**, apenas visou cumprir o que prevê as legislações vigentes no âmbito daquela municipalidade, vendo como providência inevitável a contratação de profissionais para compor os quadros da Procuradoria visando a realização de serviço de qualidade e a proteção do bem público.

40. Recentemente, foi editada a lei municipal n. 2.367/23, que legitima, ainda mais, a atuação dos gestores daquele município. Vejamos o que preconiza o parágrafo único do artigo 9º da Lei n. 2.367/23:

“Parágrafo único - Compõe a Procuradoria Geral do Município os cargos conforme Tabela I do Anexo II, organizados e distribuídos conforme o perfil e as necessidades institucionais e de trabalho, a partir de prioridades definidas pelo Prefeito Municipal.”.

8. Da Legalidade das leis.

41. A discussão central do presente feito tem a finalidade de elucidar se as Leis n. 799/07, 841/07 e 2367/23, andam ou não na contramão da lei n. 01/2015 (Lei orgânica do município), se é inconstitucional ou não.

42. Insta frisar que o parágrafo único do artigo 63 da lei orgânica, contava com a seguinte redação:

“Parágrafo único. A Procuradoria-Geral do Município tem por Chefe o Procurador-Geral do Município, nomeado pelo Prefeito dentre os integrantes de carreira, maiores de 35 (trinta e cinco) anos, devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil na seção Rondônia e de reputação ilibada, remunerado na forma do art. 135 da Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

Federal.”.

43. Embora o emidente Procurador de Contas tenha trazido este texto em sua peça de representação, cumpre informar que esta redação já não existe mais. É que o douto esqueceu de verificar junto à câmara daquele município que no dia 22/05/2017, o poder legislativo daquela cidade se reuniu e promoveu a promulgação, alterando a referida lei orgânica por meio da emenda parlamentar n. 01/2017, como se vê no portal de transparência, a partir daquela data passou a vigor com a seguinte redação:

“Art. 63. A Procuradoria-Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar o que dispuser sobre sua organização e funcionamento, assim como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico. (alteração dada pela emenda 03/2013).

Parágrafo único. *A Procuradoria Jurídica do Município tem por Chefe o Procurador-Geral que será nomeado pelo Prefeito, podendo ser servidor com provimento de cargo efetivo ou em comissão, sendo de livre nomeação e exoneração, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil na seção de Rondônia, possuir reputação ilibada e remunerado na forma do artigo 135 da Constituição Federal.”*

44. Cumpre assinalar, que além de executar o município tem autonomia para legislar, como prescreve o artigo 18 da Constituição Federal:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”.

45. Este argumento de que as Leis Municipais nº 799/07, 841/07 e 2180/22, teriam distanciado os agentes de Machadinho d'Oeste dos ditames constitucionais ao criar vários cargos em comissão no âmbito da aludida municipalidade, porquê tais cargos deveriam ser preenchidos por servidores efetivos (concursados), não se sustenta.

46. Pois, ao analisar as leis em vigência daquele município, verifica-se tratar de cargos cujas atribuições correspondem a funções de chefia, direção e assessoramento, aos quais se mostram indissociáveis aos requisitos para boa execução das diretrizes da gestão, não se vislumbrando qualquer “criação abusiva” de cargos, cujos quantitativos (7 no total, sendo 3 efetivos e 4 cargos em comissão) se mostram módicos e razoáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

47. A nomeação de Procurador-Geral através de cargos comissionados não é necessariamente uma afronta à exigência do concurso público prevista na Constituição Federal, conforme seu artigo 37. Isso porque o artigo 132 da CF, que estabelece regras para a nomeação de procuradores públicos em âmbito federal, estadual e distrital, não é aplicável aos municípios.

48. Como se vê, a matéria tratada cuidadosamente pela Constituição na Seção II, do Capítulo IV, do Título IV, estabelece que a Advocacia Pública da União e os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal devem ingressar por meio de concurso público de provas e títulos.

49. Verifica-se, também, que não há determinação igual aos municípios, valendo-se o constituinte de silêncio eloquente neste ponto, dadas as condições díspares dos mais de cinco mil municípios brasileiros, justamente porque não se pode pretender tratar igualmente cidades como São Paulo e municípios como Machadinho do Oeste, que, respectivamente, possuem 12 milhões e 40 mil habitantes.

50. Percebe-se, então, que esse silêncio constitucional é proposital, pois, como já dito, existem 5.570 municípios brasileiros e o provimento de procuradorias municipais por concurso público para cada município se tornaria muito custoso e se mostraria inviável. Ressalte-se que, segundo estimativa do IBGE, o município de Machadinho do Oeste, localizado no interior nosso Estado, possui apenas 40 mil habitantes, portanto entende-se não ser correto exigir que o município estruture uma procuradoria municipal, com cargos efetivos de procuradores.

51. Não é razoável afirmar que a ausência de provimento do cargo de Procurador do Município por servidor concursado viola, por simetria, a carta maior. Pois, uma vez que no texto constitucional não há determinação igual para os municípios, haja vista que o nosso documento maior estabelece que somente a Advocacia Pública da União e os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal tem que ingressar por meio de concurso público.

52. Diante disso, não fica difícil concluir que a constituição Federal permite a criação de Procuradorias Municipais e que as funções jurídicas sejam supridas nos municípios por assessores, prestadores de serviço e/ou procuradores efetivos, deixando livre a nomeação e exoneração do cargo de Procurador-Geral do Município pelo Chefe do Poder Executivo, de acordo com a realidade e conveniência de cada local, sem que isso implique em afronta aos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

53. Corroborando com o entendimento deste corpo técnico neste imbróglio jurídico, pede-se licença para colacionar notícia que foi publicada no dia 15 de agosto de 2023 no site “Bom dia Advogado”¹:

“MUNICÍPIO TEM AUTONOMIA PARA ESCOLHA DE PROCURADOR-GERAL

Órgão Especial julgou improcedente ação que pedia inconstitucionalidade de lei de São Mateus do Maranhão que estabelece livre nomeação para cargos de procurador-geral e adjunto

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Maranhão julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça do Maranhão, que questionava artigos de lei municipal de São Mateus do Maranhão. As normas estabelecem que os cargos de procurador-geral do município e procurador-geral adjunto são de provimento em comissão e confiança, de livre nomeação e exoneração do chefe do Poder Executivo municipal.

Contra os argumentos do autor da ação, que pretendia a declaração de inconstitucionalidade da lei, para que os cargos sejam preenchidos por procuradores de carreira, aprovados em concurso público, o entendimento do Órgão Especial é de que os critérios para a escolha da chefia do serviço estão inseridos na autonomia conferida aos entes políticos integrantes da Federação.

A relatora da Adin, desembargadora Sônia Amaral, citou jurisprudência do próprio TJMA, segundo a qual, se o advogado-geral da União pode ser escolhido entre profissionais não concursados para exercer funções típicas de advocacia pública, a adoção desse mesmo modelo pelo legislador municipal não pode ser considerada inconstitucional. A decisão em julgamento de situação análoga também sustenta ser inexigível ao ente municipal que observe os mesmos parâmetros do artigo 103, da Constituição Maranhense (nomeação do procurador-geral do Estado dentre membros da carreira).

SIMETRIA

A ação, de iniciativa da Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão, argumentou que, nos artigos 28 e 53 “a” V e VI, da Lei nº 245/2016 do Município de São Mateus do Maranhão, houve violação ao princípio da simetria, pois estruturou, essencialmente, a Procuradoria-Geral do

¹ <https://bomdia.adv.br/municipio-tem-autonomia-para-escolha-de-procurador-geral/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

Município com cargos em comissão, supostamente em desacordo com normas da Constituição Federal e a Constituição Estadual.

Alegou, ainda, que houve afronta ao princípio do concurso público, previsto no artigo 37 II da Constituição Federal e artigo 19 II da Constituição Estadual.

VOTO

Logo no início de seu voto, a desembargadora Sônia Amaral rejeitou a alegação apresentada na ação, ao observar que não há que falar em violação ao princípio da simetria. No entendimento da relatora, a matéria em discussão – o preenchimento do cargo de chefia da advocacia pública por integrante da carreira, aprovado em concurso público – está inserida no âmbito do poder de auto-organização dos entes federativos brasileiros.

Segundo ela, tanto isso é verdade que esse tema é tratado de maneira distinta nos âmbitos federal e estadual. Enquanto o advogado-geral da União é de livre nomeação do presidente da República, a Constituição do Estado do Maranhão estabelece que o procurador-geral do Estado deve ser escolhido pelo governador entre membros da carreira de procurador do Estado.

Sônia Amaral destaca que também não cabe a alegação de que a aludida previsão na Constituição Estadual obrigaria todos os municípios maranhenses a adotarem a mesma restrição ao preenchimento do cargo, seguindo o suposto princípio da simetria. Explicou que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou no sentido 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”, em agravo relatado à época pelo ministro Roberto Barroso.

A relatora declarou que igual entendimento já fora reafirmado pelo TJMA, em várias oportunidades.

CONCURSO

Em relação à alegada violação ao princípio do concurso público, a desembargadora lembrou que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, como condição para a investidura em cargo ou emprego público, a aprovação em concurso público, ressalvados dessa regra apenas os cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, os quais devem se limitar às atribuições de direção, de chefia e de assessoramento.

Acrescentou que o Supremo Tribunal Federal fixou tese e estabeleceu requisitos para a criação de cargos em comissão no âmbito da Administração Pública e, em julgamento recente, o próprio STF fixou Tese



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

de Repercussão Geral, na qual consigna que (...) “no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta para questionar a validade de leis que criam cargos em comissão, ao fundamento de que não se destinam a funções de direção, chefia e assessoramento, o Tribunal deve analisar as atribuições previstas para os cargos.

Ao analisar as atribuições, a relatora constatou que os parágrafos 1º e 2º do artigo 28 da Lei Municipal de nº 245/2016 enumeram, expressamente, em seus incisos, todas as competências do procurador-geral do Município e do procurador geral adjunto, respectivamente. A desembargadora entendeu que não há dúvida que se prestam, especificamente, a funções de direção, de chefia ou de assessoramento.

Os demais desembargadores e desembargadoras do Órgão Especial acompanharam o voto da relatora, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

TJ-MA”

54. Este corpo técnico traz à baila esta decisão, pois, é necessário sabermos como os nossos magistrados interpretam a norma vigente sobre essa temática. A Desembargadora do Órgão Especial do TJMA, Dra. Sônia Maria Amaral Fernandes Ribeiro, ao decidir, fez uma explanação exauriente sobre o tema, ao qual transcrevemos na íntegra:

1 Relatório

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador Geral de Justiça, que tem por objeto os artigos 28 e 53 “a”, V e VI, da Lei de nº 245/2016 do Município de São Mateus, a qual cria os cargos de Procurador Geral do Município e de Subprocurador (ou Procurador Geral Adjunto) como cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo.

1.1 Argumentos do autor

1.1.1 Violação ao princípio da simetria, pois a Lei Municipal de nº 245/2016 estruturou, essencialmente, a Procuradoria-Geral do Município com cargos em comissão, ao passo que os artigos 131 e 132 da Constituição Federal e o artigo 103, §2º, da Constituição Estadual organizaram e estruturaram, em âmbitos federal e estadual, as respectivas advocacias públicas mediante o ingresso na carreira por concurso público.

1.1.2 Afronta ao princípio do concurso público, previsto no artigo 37, II, da Constituição Federal, e no artigo 19, II, da Constituição Estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

1.2 Ausência de informações prestadas pelo Prefeito de São Mateus e pelo Presidente da Câmara Municipal.

1.3 Não apresentação de defesa pela Procuradoria Geral do Município de São Mateus.

1.4 O Parecer da Subprocuradora Geral de Justiça, Dra. Lize de Maria Brandão de Sá Costa, opina pela procedência da ação direta de modo a que: (i) seja fixada a interpretação da expressão “procurador-geral” conforme a Constituição, admitido, estritamente, o sentido de que o cargo em comissão em questão seja preenchido por procuradores de carreira, aprovados em concurso público; e (ii) seja declarada a inconstitucionalidade das expressões “subprocurador-geral” e “procurador adjunto”.

É o relatório.

VOTO

2 Linhas argumentativas do voto

2.1 Da alegada violação ao princípio da simetria

De início, observo que não há que falar em violação ao princípio da simetria. A meu ver, a matéria em discussão - que é o preenchimento do cargo de chefia da advocacia pública por integrante da carreira, aprovado em concurso público - está inserida no âmbito do poder de auto-organização dos entes federativos brasileiros.

Tanto isso é verdade que esse tema é tratado de maneira distinta nos âmbitos federal e estadual. Enquanto o Advogado Geral da União é de livre nomeação do Presidente da República (CF/88, art. 131, § 1º), a Constituição do Estado do Maranhão estabelece que o Procurador Geral do Estado deve ser escolhido pelo governador entre membros da carreira de Procurador do Estado do Maranhão (CE, art. 103, § 1º).

Também não cabe a alegação de que a aludida previsão na Constituição Estadual obrigaria todos os municípios maranhenses a adotarem a mesma restrição ao preenchimento do cargo seguindo o suposto princípio da simetria. O próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido 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*” (AgRg no RE 883.446/SP, Relator: Ministro Roberto Barroso).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Igual entendimento já fora reafirmado por este egrégio Tribunal, em várias oportunidades: (ADI 080774088.2021.8.10.000, Relator: Desembargador Raimundo Barros; Medida Cautelar na ADI 0804062-65.2021.8.10.0000, Relator: Desembargador José Luiz Oliveira de Almeida; e ADI 0813081-95.2021.8.10.0000, Relator: Desembargador Antônio Guerreiro Júnior)

Portanto, sem mais a acrescentar, rejeito a alegação.

2.2 Da alegada violação ao princípio do concurso público

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, como condição para a investidura em cargo ou emprego público, a aprovação em concurso público, ressalvados dessa regra apenas os cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, os quais devem se limitar às atribuições de direção, de chefia e de assessoramento (CF/88, art. 37, II e V).

O Supremo Tribunal Federal fixou tese (Tema 1010) e estabeleceu requisitos para a criação de cargos em comissão no âmbito da Administração Pública, nos seguintes termos: i) só se justificam para o exercício de funções de direção, de chefia e de assessoramento, excluídas quaisquer atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; (ii) é necessária a pressuposta relação de confiança entre o nomeante e nomeado; e (iii) as atribuições devem ser claramente definidas na lei instituidora.

E mais. Em julgamento recente, o próprio Superior Tribunal Federal complementou o julgado *supracitado* ao fixar a Tese de Repercussão Geral nº 670, na qual consigna que (...) “*no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta para questionar a validade de leis que criam cargos em comissão, ao fundamento de que não se destinam a funções de direção, chefia e assessoramento, o Tribunal deve analisar as atribuições previstas para os cargos*”.

Analisando as atribuições, o que constato é que os §§ 1º e 2º do artigo 28 da Lei Municipal de nº 245/2016 enumeram, expressamente, em seus incisos, todas as competências do Procurador Geral do Município e do Procurador Geral Adjunto, respectivamente. Analisadas essas atribuições, vejo que é fora de dúvida que se prestam, especificamente, a funções de direção, de chefia ou de assessoramento.

Senão vejamos.

Em relação ao Procurador Geral do Município, a função de direção/chefia é inerente ao cargo. O próprio *caput* do art. 28 é explícito: “A Procuradoria-Geral do Município será **chefiada e dirigida** pelo Procurador Geral do Município”. Além disso, compete a ele: i) representar judicial e extrajudicialmente o município (§ 1º, VI); ii) assessorar juridicamente a administração direta, autárquica e fundacional (inciso VII);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

e *iii*) planejar, coordenar, controlar e executar as atividades jurídicas de interesse do município (inciso VIII).

Cabe ao Subprocurador Geral, além de chefiar e dirigir a Procuradoria em caso de ausência, de impedimento ou de afastamentos legais do seu superior direto: *i*) *coordenar as atividades dos órgãos operativos internos (§ 2º II); ii) promover a padronização de procedimentos e a cooperação entre esses órgãos (inciso V); e iii)* assessorar jurídica e administrativamente as atividades da Administração Municipal, direta e indireta (inciso VII).

Todas essas competências se referem, em última análise, a alçadas de direção, de chefia e de assessoramento, objetivamente definidas na legislação. Também não se questiona a prerrogativa da confiança para a nomeação ao cargo de Procurador Geral, visto seu vínculo direto com o chefe do Poder Executivo (Lei Municipal de nº 245/2016, art. 26 ,I, “a”).

Logo, os requisitos fixados na Tese do Superior Tribunal Federal estão devidamente preenchidos, o que refuta qualquer argumento de que os artigos impugnados sejam inconstitucionais.

3 Legislação aplicável

3.1 Da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

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

Art. 131. (...)

§ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

§ 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.

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.

3.2 Da Constituição do Estado do Maranhão:

Art. 103. (...)

§ 1º - A Procuradoria-Geral do Estado tem por chefe o Procurador Geral do Estado, de livre nomeação do Governador, dentre membros integrantes da carreira de Procurador do Estado do Maranhão, de notório saber jurídico e reputação ilibada, com no mínimo trinta anos de idade.

3.3 Dos artigos impugnados da Lei de nº 245/2016 do Município de São Mateus do Maranhão:

Art. 28. A Procuradoria-Geral do Município será chefiada e dirigida pelo Procurador Geral do Município e em suas ausências, impedimentos e afastamentos legais pelo Procurador Geral Adjunto, sendo ambos os cargos de provimento em comissão e confiança, de livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo.

§1º Compete ao Procurador Geral do Município, além da chefia geral da Procuradoria Municipal:

- I – Representar aos Tribunais locais por inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, face à Constituição Estadual;
- II – Ajuizar ações de competência ou interesse do Município e de sua gestão;
- III – Oficiar nos processos de competência do Município;
- IV – Receber pessoalmente as citações em que o Município seja parte;
- V – Delegar funções ao Procurador Geral Adjunto;
- VI – Representar judicial e extrajudicialmente o Município;
- VII – Assessorar jurídica a administração direta, autárquica e fundacional;
- VIII – Planejar, coordenar, controlar e executar as atividades jurídicas de interesse do Município;
- IX – Apurar faltas disciplinares pelos servidores públicos municipais do Poder Executivo da administração direta e indireta.
- X- Realizar outras atividades afins no âmbito de sua competência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

§ 2º Compete ao Sub Procurador Geral:

- I – Substituir o Procurador Geral, em caso de afastamento, ausência ou impedimento do titular;
- II – Coordenar as atividades dos órgãos operativos da Procuradoria Municipal;
- III – Propor ao Procurador Geral do Município medida que entenda necessária à melhoria dos serviços afetos à Procuradoria;
- IV – Expedir, quando autorizado pelo Procurador Geral do Município, atos normativos do interesse da Procuradoria Geral;
- V – Promover a uniformização de procedimentos e a cooperação entre os diversos órgãos operativos da Procuradoria-Geral;
- VI – Exercer, por delegação do Procurador Geral do Município, outras atividades compatíveis com suas atribuições;
- VII – Assessorar jurídica e administrativamente as atividades da administração pública municipal direta e indireta;
- VIII – Auxiliar nas atividades do Procurador Geral;
- IX – Exercer atos administrativos de interesse jurídico do Município.

Art. 53. Ficam criados os cargos de provimento em comissão, que terão as seguintes denominações:

a) administração direta:

- V – Procurador Geral do Município;
- VI – Subprocurador;

4 Doutrina aplicável

“No que se refere aos cargos em comissão, impõe-se observar – já antecipamos – que, de acordo com o art. 37, II, da CF, suas funções limitam-se às de *chefia, direção e assessoramento, funções essas que, em virtude de especificidades funcionais, ostentam certo destaque nos quadros de servidores. Assim, a lei não pode criar cargos dessa natureza para funções permanentes ou de rotina administrativa, próprias das carreiras regulares e dos cargos efetivos. O desvio de finalidade da lei com essa configuração qualifica-a como inconstitucional, evidenciando indesejável burla ao mandamento constitucional.* (FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. 35ª edição. Grupo GEN, 2021, p. 678).

5 Jurisprudência aplicável

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

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, AgRg no RE 883.446/SP, Relator: Ministro Roberto Barroso).

(...)

I - 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.

II - Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

III - 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;

IV - As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir (**STF, Tema 1010, fixada no RE 1.041.210 RG**, Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 27/09/18).

(...)

I - No julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta para questionar a validade de leis que criam cargos em comissão, ao fundamento de que não se destinam a funções de direção, chefia e assessoramento, o Tribunal deve analisar as atribuições previstas para os cargos.

II - Na fundamentação do julgamento, o Tribunal não está obrigado a se pronunciar sobre a constitucionalidade de cada cargo criado, individualmente. (**STF, Tema 670, Tese fixada no RE 719.870**, Relator: Ministro Marco Aurélio, julgado em 13/10/20).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE Nº 40/2019. ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO AZEITÃO. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. PROCURADOR-GERAL, CONTROLADOR GERAL E ASSESSOR. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES NA LEI. APLICAÇÃO DO TEMA 1010 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO. CONTROLADOR GERAL DO MUNICÍPIO. CARGO EM COMISSÃO. LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. POSSIBILIDADE. NORMA DE REPRODUÇÃO NÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES DO STF. AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS. DESDE QUE HAJA DESCRIÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

DAS ATRIBUIÇÕES DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA E DIREÇÃO. AÇÃO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE (ADI 0807740-88.2021.8.10.0000, Tribunal Pleno do TJ/MA, Relator: Desembargador Raimundo José Barros de Sousa, julgado em 13/10/21).

(...)

4. O modelo e a estruturação da advocacia pública previstos na Constituição Federal (arts. 131 e 132) e na Constituição do Estado do Maranhão (art. 28-A, 103 e 12 das Disposições transitórias), não são de observância obrigatória pelos Municípios, pois, de acordo com a jurisprudência sedimentada pela Excelsa Corte, “não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto-organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previstos na Constituição Federal (RE 883446 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, 1º T., julgado em 26/05/2017).

5. Os critérios para a escolha da chefia do serviço de advocacia pública estão inseridos na autonomia conferida aos entes políticos integrantes da Federação. Se o Advogado-Geral da União pode ser escolhido entre profissionais não concursados para exercer funções típicas de advocacia pública (art. 131, § 1º, da CF), a adoção desse mesmo modelo pelo legislador municipal não pode ser considerada inconstitucional; da mesma forma, é inexigível ao ente municipal que observe os mesmos parâmetros do art. 103, da Constituição Maranhense (nomeação do Procurador-Geral do Estado dentre membros da carreira).

6. As normas constitucionais que conferem exclusividade ao exercício da advocacia pública por procuradores devidamente concursados são de observância obrigatória e restrita no âmbito dos Poderes Executivo Federal, Estadual e Distrital, por não haver similar imposição aos municípios, cujo serviço de assessoramento e consultoria jurídica podem ser desempenhados por servidores comissionados, desde que atendidos os requisitos constitucionais. Inteligência dos arts. 131, § 2º, e 132, da Constituição Federal, e art. 103, § 2º, da Constituição do Estado do Maranhão.

7. Medida cautelar parcialmente deferida para suspender a eficácia do art. 27, da Lei de nº 1.796/2019 do Município de Imperatriz (Tribunal Pleno do TJMA, Medida Cautelar na ADI 0804062-65.2021.8.10.0000, Relator: Desembargador José Luiz Oliveira de Almeida, julgado em 29/09/2021).

6 Parte dispositiva

Feito o exposto, em desacordo com o Parecer da Procuradoria- Geral da Justiça, **Julgo improcedente** a Ação Direta de Inconstitucionalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

É como voto.

Sala das Sessões do Órgão Especial no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, aos dez dias do mês de agosto do ano de Dois Mil e Vinte e Dois.

Desembargadora **SÔNIA** Maria **AMARAL** Fernandes Ribeiro
Relatora

55. Fazendo uma análise detida do caso em tela, verifica-se que as leis vigentes a época do fato, não andam na contramão da lei n. 01/2015 (Lei orgânica do município) e muito menos da Constituição federal e a lei mais recente (2367/2023), simplesmente estrutura o município e a sua procuradoria de acordo com a sua realidade, como preconiza a nossa carta maior, que deixou aos Municípios que fizessem isso de forma livre criando cargos de direção, chefia e assessoramento. Como podemos observar através dos julgados, os municípios têm liberdade de atuação para legislar, quanto a estruturação de suas procuradorias.

56. Senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº. 40/2019. ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO AZEITÃO. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. PROCURADOR GERAL, CONTROLADOR GERAL E ASSESSOR. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES NA LEI. APLICAÇÃO DO TEMA 1010 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO. CONTROLADOR GERAL DO MUNICÍPIO. CARGO EM COMISSÃO LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. POSSIBILIDADE. NORMA DE REPRODUÇÃO NÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES DO STF. AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS. DESDE QUE HAJA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA E DIREÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. (Ação direta de Inconstitucionalidade - 0807740-88.2021.8.10.0000, relator Des. RAIMUNDO JOSÉ BARROS DE SOUSA, TJMA – São domingo do azeitão - MA.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

57. Nesta oportunidade este corpo técnico traz algumas decisões que demonstram como o poder Judiciário do nosso Estado vem se posicionando acerca deste assunto. O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, assim decidiu sobre cargos de Procurador-Geral e assessores no âmbito das procuradorias municipais:

MUNICÍPIO DE CACOAL – TJRO

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Preliminar via inadequada. Afastada. Mérito. Inconstitucionalidade material. Lei municipal de Cacoal. Cargo de procurador-geral da Câmara Municipal. Provimento por pessoa que não integra a carreira da advocacia pública. Ação julgada improcedente.

Diante do silêncio da Constituição Federal, no que se refere aos Estados e Municípios, fica a cargo de cada ente político a definição da forma de nomeação para o cargo de Procurador-geral de suas respectivas procuradorias.

O Município possui autonomia constitucional para se auto-organizar, sendo apenas limitado aos parâmetros previstos na Constituição.

É legítima a lei municipal que prevê cargo em comissão de Procurador-Geral do Município, mesmo que este venha a ser provido por pessoa que não integra a carreira da Advocacia Pública. Precedentes. (Ação direta de inconstitucionalidade - 0803597-28.2018.8.22.0000, Des. Relator Hiram de Souza Marques, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2023.)

Os cargos de provimento em comissão dispensam concurso público e são ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente quem ocupa tais cargos. Os servidores nomeados em cargo em comissão e os admitidos na forma do art. 37, IX, da CF possuem vínculos empregatícios de caráter provisório, e não adquirem estabilidade provisória em virtude de licença médica. É legal o decreto que tornou sem efeito a nomeação de servidor público comissionado, em consonância com o poder discricionário da administração pública, segundo o qual, é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

possível nomear e exonerar cargos em comissão, observados os critérios de conveniência e oportunidade, próprios da autoridade.
(TJ-RO - APL: 00239113520128220001 RO 0023911-35.2012.822.0001, Relator: Desembargador Walter Waltenberg Silva Junior, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 28/06/2016.)

58. Igualmente, o Supremo Tribunal Federal, vem julgando da seguinte forma:

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. AG.REG. No Recurso Extraordinário 893.694 Sergipe

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. Ag. Reg. no RE 1.156.016-SP; Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, jul. 6/5/2019

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGO EM COMISSÃO PARA A CHEFIA DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. DIVERGÊNCIA COM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

**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.

(RE 883.446 AgR, Primeira Turma, ministro Roberto Barroso)

59. Nesta mesma esteira de raciocínio o Ministro Gilmar Mendes, no RE 1.373.763 AgR em 10/04/2023, ao fazer uma análise ampla, exteriorizou de forma clara e inequívoca seu voto, esboçando o entendimento da Suprema Corte, ao qual transcrevemos *in totum*:

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):

Inicialmente, defiro o pedido para que Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM possa intervir no feito na condição de *amicus curiae*.

No agravo regimental, não ficou demonstrado o desacerto da decisão agravada.

Verifico que as alegações da parte são impertinentes e decorrem de mero inconformismo com a decisão adotada por este Tribunal.

O agravante não trouxe argumentos suficientes para infirmar a decisão, visando apenas à rediscussão da matéria já decidida em conformidade com a jurisprudência pacífica desta Corte.

Inicialmente, repiso que, na origem, trata-se de representação de inconstitucionalidade proposta em face de dispositivos da Lei Complementar 40/2018, do Município de Avanhandava, à alegação de que atribuiriam atividades típicas de advocacia pública à Secretaria e ao Secretário de Assuntos Jurídicos; vinculariam a Procuradoria Jurídica Municipal ao órgão da Secretaria de Assuntos Jurídicos; e criariam hipótese de cargo de livre nomeação para a função de Procurador-Geral do Município.

Em sequência, a ação foi julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos que delegavam atribuições típicas de advocacia pública à Secretaria e ao Secretário de Assuntos Jurídicos. No mais, declarou-se a constitucionalidade dos dispositivos legais que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

tratavam de atribuições que, na visão do Tribunal de Justiça, corresponderiam a funções políticas, e não de advocacia pública.

Feitas essas considerações, verifica-se que, ao analisar os dispositivos da Lei Complementar 40, de 27 de novembro de 2018, o Tribunal de origem declarou inconstitucionais todas as previsões que concentravam atividades típicas da advocacia pública na Secretaria de Assuntos Jurídicos. Não obstante, especificamente em relação aos incisos V, VI, X e XI do art. 43 do mesmo diploma legislativo, o acórdão recorrido entendeu que as atribuições neles tratadas retratavam funções de coordenação, planejamento e articulação política, todas elas compatíveis com o cargo de Secretário Municipal.

Nesse sentido, extraiu-se o seguinte trecho do voto vencedor, proferido no acórdão impugnado:

“Releva notar, sob esse aspecto, que o Secretário Municipal integra órgão de gestão e articulação, ou seja, ocupa cargo político, tanto que é remunerado mediante subsídio (artigos 29, inciso V, e 39, § 4º, da Constituição Federal), daí porque tendo atribuições próprias e específicas compatíveis com o munus governamental, não pode acumular as funções técnicas (e permanentes) previstas nos incisos I, II, III, IV, VII, VIII e IX do artigo 43.

É que a estrutura resultante dessa distribuição (ilegítima) de atribuições implicaria criação de carreira paralela à Advocacia Pública, em evidente ofensa à disposição do artigo 111 da Constituição Paulista.

Dentre as atribuições impugnadas, todavia, entendo que comportam preservação aquelas dos incisos V, VI, X e XI, porque revelam atividades de coordenação, planejamento e articulação compatíveis com a natureza política do cargo de Secretário Municipal.

Afinal, se esse agente público atua como auxiliar do prefeito, participando diretamente da gestão administrativa, não se compreende por que haveria de ser excluída sua competência para propor iniciativas de respeito à lei ou para propor a elaboração e adequação de normas, métodos e procedimentos, nesse campo de gestão (e não de advocacia)” (eDOC 10, p. 7)

Em vista do apresentado, observa-se que o acórdão recorrido não destoia da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na medida em que definiu que apenas são constitucionais as atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos que, de um lado, estejam na órbita das funções eminentemente políticas e, de outro, não conflitem com atividades típicas de advocacia pública.

Vale reforçar que o Supremo Tribunal Federal possui orientação consolidada no sentido de que os arts. 131 e 132 da Constituição Federal (que disciplinam a Advocacia Pública) não são de reprodução obrigatória



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

pelos Municípios. Em não sendo obrigatória a reprodução de tais dispositivos, tem-se, conseqüentemente, a não obrigatoriedade de constituição, pelos Municípios, de Procuradorias Municipais nos moldes definidos pela norma constitucional, do que se depreende, por sua vez, a intenção do legislador em conferir primazia à autonomia do Município para organizar seus órgãos de assessoria jurídica.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. CARGO EM COMISSÃO PARA A CHEFIA. ATRIBUIÇÕES TÍPICAS DE MEMBROS DA CARREIRA. SÚMULA 280 DO STF. VINCULAÇÃO À SECRETARIA MUNICIPAL DE NEGÓCIOS JURÍDICOS. AUTONOMIA MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1.Eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo acerca da constitucionalidade das atribuições conferidas a ocupantes de cargo em comissão demandaria o reexame da legislação local aplicável à espécie, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 280 do STF. 2. A decisão agravada está em conformidade com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal de que inexistem normas constitucionais de reprodução obrigatória que imponham ao poder legislativo municipal a adoção de modelo de advocacia pública, não havendo que se restringir a auto-organização municipal para além dos parâmetros previstos no texto constitucional. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 1.292.739 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 2.7.2021)

“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. 3. Constitucionalidade de normas municipais que disciplinam a outorga de funções jurídicas para Secretaria vinculada ao Poder Executivo. Preservação das atribuições exercidas pela Procuradoria Municipal com exclusividade. Ausência de invasão de atribuição da Procuradoria pela Secretaria 4. Jurisprudência consolidada do STF no sentido de que os arts. 131 e 132 da CF, que dispõem sobre as Advocacias Públicas, não são de reprodução obrigatória pelos Municípios. 5. Autonomia do ente municipal para dispor sobre a forma e a organização de suas assessorias jurídicas. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Negado provimento ao agravo regimental, sem majoração da verba



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

honorária”. (RE 1.288.627 AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 3.3.2022)

Por fim, quanto à alegação de que seria indevida a nomeação de Procurador-Geral do Município por meio de cargo em comissão, o Tribunal de origem consignou que a definição da natureza deste cargo como sendo de livre nomeação possui amparo na Constituição Federal. Reconheceu, ainda, que a definição da forma de provimento do cargo está inserida no âmbito da liberdade política de organização do ente municipal. Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado:

“O principal argumento que se tem invocado para afirmar que esse cargo em comissão deve ser ocupado exclusivamente por membros de carreira é que um profissional não concursado não poderia exercer atividades relacionadas à Advocacia Pública.

Então, é adequado iniciar a discussão sobre o tema mediante abordagem de disposições da Seção II, Capítulo IV, do Título IV, da Constituição Federal, referente à disciplina da Advocacia Pública, começando pela transcrição dos artigos 131 e 132 (...)

Essa constatação do item ‘c’ é a parte que mais interessa, porque indica que o Advogado-Geral da União (que equivale ao Procurador-Geral do Estado e ao Procurador-Geral do Município) pode ser escolhido dentre profissionais não concursados. E as atribuições do cargo são aquelas indicadas no artigo 4º da Lei Complementar Federal nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que também são típicas da Advocacia Pública.

Assim, se o Advogado-Geral da União, mesmo com atribuições típicas de Advocacia Pública, pode ser escolhido dentre profissionais de fora da carreira, por força do artigo 131, § 1º, da Constituição Federal, é razoável entender que norma semelhante, editada no âmbito municipal ou estadual, não pode ser considerada ofensiva à Constituição (...)

Releva notar, ainda, que o Município de Avanhandava, no presente caso, optou pelo mesmo critério que a Constituição Federal estabeleceu para a Advocacia-Geral da União, ou seja, aquele que permite a escolha do Chefe dos Procuradores dentre membros de carreira ou não (CF, artigo 131, § 1º). E, nesse ponto, estando a norma apoiada em modelo de reconhecida validade (utilizada pela própria Constituição da República); e encontrando respaldo no artigo 115, V, da Constituição Estadual, assim como em precedentes do STF, não se compreende por que haveria de ser declarada inconstitucional. ” (eDOC 10, p. 14-17)

Como anteriormente bem analisado, esta Corte firmou entendimento no sentido de ser possível a criação de cargos de livre nomeação para a função



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

de chefia de órgãos de advocacia pública municipais e estaduais. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

“AGRAVO INTERNO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE ENTRE OS PRECEDENTES COLOCADOS EM CONFRONTO. 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. Ao assim decidir relativamente ao Secretário de Assuntos Jurídicos, 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. O acórdão impugnado pelos presentes embargos de divergência aborda explicitamente a situação do Chefe do órgão de advocacia pública. Já o precedente paradigma colacionado pelo embargante trata do exercício de funções de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo por servidores ocupantes de cargo em comissão, mas não examina especificamente a posição do Secretário de Assuntos Jurídicos. 4. A ausência de similitude entre os julgados colocados em confronto impede o conhecimento dos embargos de divergência. 5. Agravo Interno a que se nega provimento.” **(ARE 1.278.974 AgR-segundo-ED-EDv-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 27.5.2021)**

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Expressão ‘preferencialmente’ contida no art. 153, § 1º, da Constituição do Estado do Amapá; art. 6º da Lei Complementar 11/1996, do Estado do Amapá, na parte em que conferiu nova redação ao art. 33 da Lei Complementar 6/1994 do mesmo Estado; e redação originária do art. 33, § 1º, da Lei Complementar 6/1994, do Estado do Amapá. 3. Rejeitada a preliminar de inépcia da petição inicial. A mera indicação de forma errônea de um dos artigos impugnados não obsta o prosseguimento da ação, se o requerente tecer coerentemente sua fundamentação e transcrever o dispositivo constitucional impugnado. 4. Provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Governador, dentre advogados, dos cargos de Procurador-Geral do Estado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Procurador de Estado Corregedor, Subprocurador-Geral do Estado e Procurador de Estado Chefe. Alegada violação ao art. 132 da Constituição Federal. A forma de provimento do cargo de Procurador-Geral do Estado, não prevista pela Constituição Federal (art. 132), pode ser definida pela Constituição Estadual, competência esta que se insere no âmbito de autonomia de cada Estado membro. Precedentes: ADI 2.581 e ADI 217. Constitucionalidade dos dispositivos impugnados em relação aos cargos de Procurador-Geral do Estado e de seu substituto, Procurador de Estado Corregedor. Vencida a tese de que o Procurador-Geral do Estado, e seu substituto, devem, necessariamente, ser escolhidos dentre membros da carreira. 5. Viola o art. 37, incisos II e V, norma que cria cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, o qual não possua o caráter de assessoramento, chefia ou direção. Precedentes. Inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados em relação aos cargos de Subprocurador-Geral do Estado e de Procurador de Estado Chefe. 6. Ação julgada parcialmente procedente. ” (ADI 2.682, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 19.6.2009)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MATO GROSSO. RESTRIÇÃO DO PODER DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRERROGATIVAS AOS PROCURADORES DO ESTADO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. A Constituição do Estado do Mato Grosso, ao condicionar a destituição do Procurador-Geral do Estado à autorização da Assembleia Legislativa, ofende o disposto no art. 84, XXV e art. 131, § 1º da CF/88. Compete ao Chefe do Executivo dispor sobre as matérias exclusivas de sua iniciativa, não podendo tal prerrogativa ser estendida ao Procurador-Geral do Estado. A Constituição Estadual não pode impedir que o Chefe do Poder Executivo interfira na atuação dos Procuradores do Estado, seus subordinados hierárquicos. É inconstitucional norma que atribui à Procuradoria-Geral do Estado autonomia funcional e administrativa, dado o princípio da hierarquia que informa a atuação dos servidores da Administração Pública. O cargo de Procurador Geral do Estado é de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, que pode escolher o Procurador Geral entre membros da carreira ou não. Precedentes. A garantia da inamovibilidade é conferida pela Constituição Federal apenas aos Magistrados, aos membros do Ministério Público e aos membros da Defensoria Pública, não podendo ser estendida aos Procuradores do Estado. Em síntese, a autonomia conferida aos Estados pelo art. 25, caput da Constituição Federal não tem o condão de afastar as normas constitucionais de observância obrigatória.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

Precedentes. Ação direta julgada parcialmente procedente.” (ADI 291, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 10.9.2010)

À vista do descrito, não verifico qualquer reparo a ser feito na decisão agravada, que deve ser integralmente mantida.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixo de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC.

É como voto.

(RE 1373763 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 27-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-04-2023 PUBLIC 10-04-2023)

60. Impende registrar, que o presente relatório visou verificar a possível ilegalidade dos atos realizados pelo chefe do executivo do município de Machadinho do Oeste, apontados pelo eminente Procurador-Geral do Ministério Público de Contas. **Diante desses julgados apresentados linhas atrás, não fica difícil concluir que o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal é que os Municípios não têm a obrigatoriedade de prover o Cargo de Procurador-Geral do Município dentre os ocupantes de cargos efetivos, haja vista a inexistência de previsão constitucional.**

61. Portanto, entende-se que a organização da Procuradoria daquele município não contém ilegalidade e nem vícios capazes de justificar a não aplicação das Leis n. 799/07, 841/07 e 2367/23, pois o Supremo Tribunal Federal consolida que não são de reprodução obrigatória pelos Municípios os arts. 131 e 132 da Constituição Federal, por sua vez, é clara a intenção do legislador em conferir primazia à autonomia do Município para organizar seus órgãos de assessoria jurídica.

62. É possível que a lei 2180/22 não expresse de forma clara a função de determinados cargos em comissão, porém, insta salientar que os parlamentares daquele Município, no intuito de corrigir as possíveis falhas descritas, aprovaram a lei 2367/23 de autoria do executivo municipal, que trata de forma pormenorizada as funções da Procuradoria Geral do Município, que conforme já dito, o parágrafo único do art. 9º basilar a criação de cargos em comissão nas funções de chefia, direção e assessoramento. Por conseguinte, este corpo técnico entende que houve perda do objeto da questão ora em análise.

63. Cumpre informar, também, ao Eminentíssimo relator que em resposta a diligência realizada por este corpo técnico, o PGM do referido município informou que existe uma comissão especial visando realizar concurso público e um projeto visando alterações na nomenclatura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

64. **Por entender que os Tribunais de Contas exercem também caráter pedagógico, no sentido de orientar os municípios para depois cobrar e, se preciso for, punir, entende-se que prudente seria se orientássemos o município de Machadinho d'Oeste na correta forma de atuar e organizar sua Procuradoria Jurídica, respeitando assim a autonomia dos municípios, mesmo porquê não é prudente determinar a demissão de profissionais, haja vista que há uma carência muito grande de profissionais qualificados para desempenhar essas funções.**

65. Neste mesmo viés, o Magistrado, Dr. José de Oliveira Barros Filho prolatou sua decisão no processo de ação popular que Eliete Lacheski da Silveira moveu contra o Município de Machadinho do Oeste e a Câmara Municipal, cuja, pede-se licença para reproduzir trechos que acenam de acordo com este entendimento:

“decerto que é possível oportunizar-se aos litigantes, a regularização das circunstâncias jurídicas que tornam os atos eivados de vício, traçando, assim, um verdadeiro processo civil cooperativo, sem que seja necessário chegar-se a extremos, de, por exemplo, determinar-se judicialmente a exoneração de servidores que sabidamente são necessários à movimentação da máquina pública, desde que respeitados os limites proporcionais, com a atualização de suas atribuições, de forma a não esbarrar na conjuntura constitucional, o que se pode fazer por intermédio do processo legislativo hígido, e ao mesmo tempo não defasar a máquina pública, que dispõe de poucos servidores capacitados.

Assim, entendo ser possível possibilitar, finalmente, que, **no prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias, o Presidente da Câmara deflagre o Processo Legislativo Constitucional, correspondendo a sanar o vício de iniciativa que macula a reestruturação do cargo de Procurador-Geral da Câmara Municipal**, ocasião em que darei por extinto o feito, sem resolução de mérito. ” 7002649-98.2022.8.22.0019 – Ação popular – Dr. José de Oliveira Barros Filho, em 7.8.2023.

66. Num contexto geral, podemos afirmar que a Constituição Federal concedeu aos municípios a autonomia. Vejamos o que disse o proeminente Hely Lopes Meirelles, em sua importante contribuição para o tema na obra Direito Constitucional Municipal, em seu capítulo 2:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

“A autonomia municipal compreende quatro grandes poderes: o de auto-organização, o de autogoverno, o de auto legislação e o de autoadministração.

O poder de auto-organização é a capacidade do município de elaborar sua própria lei orgânica, que é a norma fundamental do município. A lei orgânica deve conter o estatuto jurídico do município, definindo sua organização, competências e atribuições.

O poder de autogoverno é a capacidade do município de eleger seus próprios representantes, o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores.

O poder de autolegislação é a capacidade do município de legislar sobre assuntos de interesse local.

O poder de autoadministração é a capacidade do município de administrar seus próprios negócios e prestar os serviços de interesse local. ” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito constitucional municipal. 19. Ed. Malheiros, 2021, p. 60)

67. Como se vê, o Município possui autonomia e poderes, observados os princípios delimitados anteriormente. O que é preponderante frisar neste momento é a capacidade de auto-organização e auto legislação, pois corresponde à capacidade de elaborar sua própria lei orgânica, conforme autorização do artigo 29 da Constituição. A lei orgânica municipal equivale à Constituição Municipal, pois deverá ser “votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos” (artigo 29).

68. De outro lado, a autonomia política municipal diz respeito ao poder de auto legislação, ou seja, pode legislar sobre sua auto-organização, “sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. Nesse particular, o legislador daquele município, conforme já demonstrado no parágrafo 63, promulgou a alteração de sua lei maior, no sentido de permitir ao prefeito que nomeie seu Procurador Geral, podendo ser servidor com provimento de cargo efetivo ou em comissão, desde que seja inscrito na OAB, seccional de Rondônia e possuir reputação ilibada, remunerado na forma do artigo 135 da Constituição Federal.

69. Cumpre salientar, que os Ministros do Supremo Tribunal têm prolatado decisões, afirmando que é crucial que exista um elo de confiabilidade entre a autoridade e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX-4

o servidor nomeado para o desempenho da atividade de chefia ou assessoramento, o que legitima o regime de livre nomeação e exoneração.

70. Há de convir, não poderia ser diferente. Em virtude da singularidade, pela natureza da atividade a ser desempenhada estabelece uma relação de confiança entre nomeante e nomeado, onde só justificaria a realização de concurso público se as atividades desempenhadas fossem eminentemente de caráter burocrático, técnica ou operacional.

71. Resta, portanto, comprovada a legalidade dos atos administrativos objeto da presente demanda e a constitucionalidade das Leis n. 799/07, 841/07 e 2367/23.

8. Conclusão

72. Diante do exposto, conclui-se pela **improcedência** da presente representação, haja vista que o artigo 63 da lei orgânica do município foi alterado, portanto, entende-se que a organização da Procuradoria daquele município não contém ilegalidade e nem vícios capazes de justificar a não aplicação das Leis n. 799/07, 841/07 e 2367/23, pois o Supremo Tribunal Federal consolida que não são de reprodução obrigatória pelos Municípios os arts. 131 e 132 da Constituição Federal.

9. Proposta de Encaminhamento

73. Diante de tudo que foi dito, remete-se como proposta de encaminhamento ao conselheiro relator:

- a. **Julgar improcedente** a representação formulada pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. **Adilson Moreira de Medeiros**, em razão de tudo o que foi exposto e pela perda do objeto;
- b. **Dar conhecimento** ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. **Adilson Moreira de Medeiros** e ao Prefeito Municipal de Machadinho do Oeste, Sr. Paulo Henrique dos Santos, acerca da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (<https://tcero.tc.br/>) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx-4

c. Nesta oportunidade, propõe ao Eminent Relator a expedição de **recomendação** com caráter pedagógico:

I Que, doravante, seja cumprido, na íntegra, por este Executivo as atribuições dos Assistentes Jurídicos previstas no anexo III da lei 799/07.

II Que, doravante, seja cumprido, na íntegra, por este Executivo as atribuições dos Assessores de Procurador-Geral I e Assessores de Procurador-Geral II previstas no anexo IV da lei 2.367/23.

d. **Arquivar** os presentes autos, após os trâmites legais.

Porto Velho, 6 de dezembro de 2023.

Jailton Delogo de Jesus
Auditor de Controle Externo
Cadastro 477

Supervisão,

Michel Leite Nunes Ramalho
Coordenador Especializado em Atos de Pessoal
Cadastro 406

Em, 8 de Dezembro de 2023



MICHEL LEITE NUNES RAMALHO
Mat. 406
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 4

Em, 6 de Dezembro de 2023



JAILTON DELOGO DE JESUS
Mat. 477
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO