

ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1016941-88.2024.8.11.0000
Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)
Assunto: [Inconstitucionalidade Material, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]
Relator: Des(a). MARIA EROTIDES KNEIP

Turma Julgadora: [DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA]

P a r t e (s) :

[PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO (AUTOR), MUNICÍPIO DE INDIÁVAI - CNPJ: 03.239.027/0001-20 (REU), MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (AUTOR), MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), CHARLES DE PAULA ALMEIDA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DA RELATORA.**

E M E N T A

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE INDIÁVAI. CARGO COMISSIONADO DE ASSESSOR JURÍDICO. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade da expressão “Assessor Jurídico” e das respectivas atribuições constantes do Anexo II da Lei Municipal nº 462/2011, do Município

de Indiavaí. A norma impugnada criou cargo comissionado para o desempenho de funções típicas da Advocacia Pública, como consultoria institucional e representação judicial do Município, sem observância ao princípio do concurso público.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se é constitucional a criação, por lei municipal, de cargo em comissão com atribuições típicas da Advocacia Pública, como representação judicial e consultoria jurídica do Município; (ii) determinar se é cabível a modulação dos efeitos da decisão para garantir segurança jurídica e viabilizar a transição administrativa.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A criação de cargos comissionados, por se tratar de exceção ao princípio do concurso público, deve ser interpretada de forma restritiva e justifica-se apenas para o exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, nos termos do art. 37, V, da CF/1988.

4. As atribuições conferidas ao cargo de Assessor Jurídico são de natureza eminentemente técnica, com exigência de formação em Direito e inscrição na OAB, o que evidencia tratar-se de função permanente e típica da carreira de Procurador do Município, incompatível com provimento comissionado.

5. O provimento de cargos de Advocacia Pública municipal deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e simetria constitucional, sendo exigido concurso público conforme os arts. 37, II e V, da CF/1988; 111, §1º; 129, I e II; e 173, §2º, da Constituição Estadual de Mato Grosso.

6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1010 da repercussão geral (RE nº 1.042.210/SP), firmou o entendimento de que cargos comissionados não podem ser criados para o exercício de funções técnicas ou burocráticas, devendo estar relacionados à direção, chefia ou assessoramento, com relação de confiança com a autoridade nomeante.

7. A jurisprudência do TJMT reitera a inconstitucionalidade de normas municipais que preveem provimento comissionado para funções de natureza jurídica técnica, por ofensa ao modelo constitucional da Advocacia Pública e burla ao concurso público.

8. Dada a repercussão estrutural da decisão e visando à preservação da segurança jurídica e continuidade administrativa, aplica-se a modulação dos

efeitos da declaração de inconstitucionalidade, com eficácia ex nunc e prazo de seis meses para o Município promover as adaptações normativas necessárias.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Pedido procedente.

Tese de julgamento:

1. A criação de cargo comissionado com atribuições típicas da Advocacia Pública municipal, como consultoria institucional e representação judicial, viola os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e do concurso público.

2. A instituição de funções jurídicas permanentes e técnicas exige provimento efetivo por concurso público, sendo inadmissível sua ocupação por agentes comissionados.

3. O princípio da simetria impõe aos Municípios a observância das normas estruturantes da Advocacia Pública previstas para a União e os Estados.

4. É possível a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para assegurar a transição administrativa e a segurança jurídica dos atos já praticados.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 37, II e V; 29; 131 e 132. Constituição do Estado de Mato Grosso, arts. 111, §1º; 129, I e II; e 173, §2º. Lei nº 9.868/1999, art. 27.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE nº 1.042.210/SP (Tema 1010 da repercussão geral), Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 27.09.2018. TJMT, ADI nº 1013810-52.2017.811.0000, Rel. Desa. Maria Erotides Kneip, j. 13.05.2021. TJMT, ADI nº 106054/2011, Rel. Des. Luiz Ferreira da Silva, j. 08.11.2012.

RELATÓRIO

Exma. Sra. Desa. MARIA EROTIDES KNEIP

Eminentes Pares:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO, em face do MUNICÍPIO DE INDIAVAÍ, visando à declaração de inconstitucionalidade da expressão “Assessor Jurídico” e de suas respectivas atribuições, previstas no Anexo II da Lei Municipal n.º 462/2011, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e vencimentos da Administração Pública Municipal.

A parte autora alega, em síntese, que a criação do cargo em comissão de “Assessor Jurídico” e a previsão de suas atribuições afronta diretamente os dispositivos dos arts. 111, §1.º; 129, I e II; e 173, §2.º, da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como o artigo 37, II, da Constituição da República, por configurar burla ao princípio do concurso público e às regras de acessibilidade e isonomia no provimento de cargos públicos, além de contrariar o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1010 da repercussão geral.

Fundamenta-se o pedido na constatação de que as atribuições conferidas ao cargo impugnado são eminentemente técnicas, permanentes e típicas da advocacia pública, e não se coadunam com o caráter transitório e de confiança que justifica o provimento em comissão. Nesse sentido, sustenta-se que tais funções deveriam ser exercidas por integrantes de carreira estruturada, provida mediante concurso público, nos termos do art. 111, §1.º, da Constituição Estadual.

Requeru-se a declaração de inconstitucionalidade com eficácia *ex nunc*, com prazo de seis meses para que o Município promova as adequações legais, nos termos do art. 27 da Lei n.º 9.868/1999, além da notificação das autoridades municipais e abertura de vista ao Procurador-Geral do Município.

Nas informações, o Município Requerido pontuou que o aludido cargo não se encontra ocupado desde meados de 2022, e que a “demanda encontra-se em deliberação para revogação do cravado dispositivo legal.” (Id 233882650)

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em parecer da lavra do Procurador Dr. Marcelo Ferra de Carvalho, opinou pela procedência da ação. (Id 235677181)

Após, o Requerido foi intimado “para informar sobre a eventual modificação do Anexo II da Lei municipal n.º 462/20211, no que tange às atribuições do cargo de Assessor Jurídico, no prazo de 05 (cinco) dias”; tendo permanecido inerte. (Id 257904691 e 266690750)

É o relato necessário.

VOTO

Exma. Sra. Desa. MARIA EROTIDES KNEIP (Relatora)

Egrégio Plenário:

Submete-se à elevada apreciação deste sodalício o pleito de controle concentrado de constitucionalidade manejado pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, que, no exercício de sua indeclinável função de guarda da ordem jurídica, insurge-se contra disposição da Lei Municipal nº 462/2011, do Município de Indiavaí, que instituiu o cargo em comissão de Assessor Jurídico, conferindo-lhe atribuições típicas da Advocacia Pública, sem observância ao princípio do concurso público.

A controvérsia, de caráter eminentemente jurídico-constitucional, convida esta Corte à análise da legitimidade da criação de cargo comissionado revestido de complexas atribuições técnico-jurídicas, vinculadas à representação judicial e à consultoria institucional do Poder Executivo Municipal, funções estas tradicionalmente afetas à carreira de Procurador do Município.

Da leitura atenta do Anexo II da norma impugnada, extrai-se que o cargo ora questionado exige formação em Direito e inscrição nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, incumbindo-se seu ocupante de prestar assessoria jurídica à municipalidade, elaborar pareceres, redigir peças processuais, representar o Município em juízo e fora dele, acompanhar processos em diversas instâncias, além de realizar atividades típicas da postulação forense.

São funções revestidas de inegável tecnicidade, permanência e relevância institucional, cuja natureza reclama não apenas a especialização do agente público, mas também a observância do princípio da impessoalidade no acesso aos cargos públicos, princípio este elevado à estatura constitucional e garantido, entre outros dispositivos, pelos artigos 37, II e V da Constituição da República, e 111, §1º; 129, I e II; e 173, §2º da Constituição Estadual de Mato Grosso. Vejamos:

“Art. 111. A carreira de Procurador do Estado, a organização e o funcionamento da Instituição serão disciplinados em lei complementar.

§ 1º O ingresso na classe inicial da carreira far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, com exame oral e público dos candidatos, realizado perante comissão composta por Procuradores do Estado, sob a presidência do Procurador-Geral, e por um representante da Seção de Mato Grosso da Ordem dos Advogados do Brasil.

(...)

Art. 129. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

Art. 173. O Município integra a República Federativa do Brasil.

(...)

§ 2º Organiza-se e rege-se o Município por sua lei orgânica e demais leis que adotar, com os poderes e segundo os princípios e preceitos estabelecidos pela Constituição Federal e nesta Constituição.”

Impende recordar que os cargos em comissão constituem exceção à regra geral de investidura mediante concurso público, e, como tal, devem ser interpretados restritivamente. Sua instituição só se justifica quando destinados ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, consoante o art. 37, inciso V, da Carta Federal, sendo inadmissível sua utilização como instrumento para legitimar o provimento precário e discricionário de atividades de natureza técnica e permanente.

O Supremo Tribunal Federal, com a autoridade que lhe confere a condição de guardião da Constituição, assentou em sede de repercussão geral — Tema 1010 — que:

“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.”

Assim, a utilização de cargos comissionados para o desempenho de funções jurídicas permanentes constitui grave deturpação do modelo constitucional de estruturação da Administração Pública, representando verdadeiro atavismo normativo, que afronta a ordem democrática, a moralidade administrativa e o ideal republicano da igualdade de oportunidades no serviço público.

Não se pode admitir que se perpetuem, sob o manto de atos legislativos locais, práticas incompatíveis com os pilares da ordem constitucional vigente,

notadamente quando estas desnaturam a função da Advocacia Pública — instituição permanente, voltada à defesa do interesse público e estruturada sobre os alicerces da impessoalidade, tecnicidade e estabilidade funcional.

O princípio da simetria constitucional impõe que os entes federativos, inclusive os Municípios, observem, na organização de suas estruturas jurídicas, os mesmos fundamentos que regem a Advocacia Pública da União e dos Estados, conforme consagrado nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal. Não se trata aqui de simples formalidade procedimental, mas de exigência vinculada à coerência sistêmica e à integridade institucional do modelo republicano.

Ademais, este Egrégio Tribunal, em precedentes firmes e reiterados, tem proclamado a inconstitucionalidade da criação de cargos comissionados para o exercício de funções jurídicas técnicas, reconhecendo que tal prática transgredir o art. 129, incisos I e II, da Constituição Estadual, por permitir a ocupação de cargos por agentes não concursados em flagrante burla ao princípio da legalidade.

A propósito:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE SORRISO – LEI MUNICIPAL N. 2.407/2017 – ART. 15, A, A-1, ITEM 1 .8; ART. 38 E ART. 51, § 4º, QUANTO AO ASSISTENTE JURÍDICO – CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO – ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES ESPECÍFICAS DO PROCURADOR MUNICIPAL – TECNICIDADE DO CARGO – INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA COM A ADMINISTRAÇÃO – INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA INVESTIDURA – ART. 129, CAPUT E INCISO I DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO – IMPOSSIBILIDADE - PRECEDENTES DO STF – AÇÃO PROCEDENTE . 1. A matéria relativa à contratação de servidores comissionados já foi submetida ao e. STF, em sede de repercussão geral, no julgamento do RE n. 1 .0421.210/SP, no qual foram firmadas as seguintes teses pela Corte Constitucional: “[...] a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.” (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j . 27.09.2018). 2 . Ao vislumbrarmos as atribuições destinadas ao cargo de Assistente Jurídico, previstas no art. 38 da Lei impugnada, constata-se que este apresenta atividade típica da advocacia pública, com funções ordinárias e permanentes para atuação no âmbito da Administração Municipal que apresentam tecnicidade, dispensando o requisito da confiança exigível aos cargos em comissão. 3. Referidas atribuições afastam-se, ainda, de qualquer atividade relacionada a assessoramento, direção ou chefia, de maneira que o preenchimento de referidos cargos somente seria possível por meio de concurso público, infringindo, assim, o contido no art . 129, caput e

inciso I da Constituição do Estado de Mato Grosso. 4. Ação julgada procedente.” (TJ-MT 10138105220178110000 MT, Relator.: MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK, Data de Julgamento: 13/05/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/05/2021)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE BARRA DO GARÇAS – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 84/2005 COM A REDAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N. 88/2005 – CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO – PROCURADOR DO MUNICÍPIO – ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA EMINENTEMENTE TÉCNICAS – AUSÊNCIA DE EXCEPCIONAL VÍNCULO DE CONFIANÇA COM A AUTORIDADE NOMEANTE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA – INFRINGÊNCIA AOS ARTS. 129, I E II E 173, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO CONFIGURADA – NECESSIDADE DE PROVIMENTO DOS CARGOS POR INTERMÉDIO DE CONCURSO PÚBLICO – MODULAÇÃO NECESSÁRIA POR RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA – NECESSIDADE DE PRESERVAR A VALIDADE JURÍDICA DOS ATOS PRATICADOS PELOS OCUPANTES DE CARGOS COMISSIONADOS DE PROCURADOR MUNICIPAL– PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. A criação de cargos em comissão para o preenchimento de vagas de Procurador Municipal configura verdadeira afronta ao art. 129, I e II, da Constituição de Mato Grosso, na medida em que possibilitam o acesso a cargos públicos sem a prévia aprovação em concurso público, com base em exceção constitucional que não restou configurada, diante do desempenho, por parte de seus ocupantes, de atribuições eminentemente técnicas que dispensam a existência de um liame de confiança estabelecido entre estes e a autoridade nomeante. Tendo em vista que o ingresso na carreira da Advocacia Pública da União e dos Estados deve se dar por meio de concurso público, como exigem os arts. 131 e 132 da Carta Política Federal e 111 da Constituição de Mato Grosso, os cargos de advogado público municipal igualmente devem ser providos da mesma forma, observando, assim, o princípio da simetria para os entes municipais albergado no art. 173, § 2º, da Constituição Estadual que, frise-se, também encontra amparo no art. 29 da Carta da Republica. Por razões de segurança jurídica e com fulcro no art. 27 da Lei n. 9.868/99, deve ser aplicado efeito ex nunc à decisão, que estaria então dotada de eficácia plena a partir do trânsito em julgado desta proclamação decisória, a fim de preservar a validade jurídica de todos os atos praticados pelos ocupantes de cargos comissionados de Procurador do Município de Barra do Garças. (Tribunal Pleno, ADI 106054/2011, Rel. Des. LUIZ FERREIRA DA SILVA, julgada em 08/11/2012)

No caso vertente, a inércia do ente municipal, mesmo após instado a manifestar eventual revogação ou alteração da norma, reforça a necessidade de pronunciamento desta Corte, a fim de restabelecer a plena harmonia entre a legislação local e os cânones constitucionais.

Contudo, considerando a natureza estrutural da decisão e seus reflexos sobre a organização administrativa municipal, entendo oportuno atribuir à declaração de inconstitucionalidade efeitos ex nunc, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, com prazo de seis meses para que o Município promova as devidas adequações normativas,

assegurando, assim, a necessária transição e preservação dos atos já praticados com base na norma ora reputada inconstitucional.

ANTE O EXPOSTO, julgo procedente o pedido formulado na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “Assessor Jurídico” e das respectivas atribuições constantes do Anexo II da Lei Municipal nº 462/2011, do Município de Indiavaí, por ofensa aos artigos 111, caput e §1º; 129, incisos I e II; e 173, §2º da Constituição Estadual, bem como aos arts. 37, incisos II e V, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Modulo os efeitos da decisão, conferindo-lhe eficácia ex nunc, com prazo de seis meses para que o Município promova as medidas legislativas cabíveis, restaurando a plena conformidade constitucional de sua estrutura administrativa.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 15/05/2025

Assinado eletronicamente por: **MARIA EROTIDES KNEIP**
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBCKHWHCDX>



PJEDBCKHWHCDX