

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.520.440 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(S)	: MUNICIPIO DE TRES LAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: ALDEIR GOMES DE ALMEIDA FILHO
AGDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S)	: CAMARA MUNICIPAL DE TRES LAGOAS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE ARAUJO MAZZINI

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Flávio Dino (Relator): Trata-se de agravo interno interposto contra decisão pela qual neguei seguimento ao recurso.

A matéria debatida, em síntese, diz com a obrigatoriedade de o Procurador-Geral da Câmara Municipal ser escolhido dentre os integrantes da carreira.

A parte agravante ataca a decisão impugnada ao argumento de que não haveria obrigatoriedade de o Procurador Geral da Câmara Municipal ser escolhido dentre os integrantes da carreira. Reitera as razões do apelo extremo. Insiste na violação dos arts. 2º, 18 e 29 da Constituição da República. Requer o provimento do agravo.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul julgou a controvérsia em decisão cuja ementa reproduzo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 4.º, ALÍNEA C, DA LEI N.º 3.092/2016 DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS – CRIAÇÃO DE CARGO COMMISSIONADO DE PROCURADOR GERAL – IMPOSSIBILIDADE – REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DA CÂMARA MUNICIPAL – ATRIBUIÇÃO CONFERIDA AO CARGO EFETIVO DE PROCURADOR –

ARE 1520440 AgR / MS

VIOLAÇÃO AO ARTIGO 27, INCISOS II E V E AOS ARTIGOS 144, 145 E 146, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CARACTERIZADA – MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA RESGUARDAR A SEGURANÇA JURÍDICA – PEDIDO PROCEDENTE. I. A atividade de representação judicial ou extrajudicial do Poder Legislativo Municipal deve ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso se dá por aprovação em concurso público de provas e títulos. II. É inconstitucional o dispositivo inserido em norma municipal que cria o cargo em comissão de Procurador Geral, atribuindo-lhe o desempenho das funções de representação judicial e extrajudicial, bem como de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Legislativo.” (Ação direta de inconstitucionalidade nº 2000649-52.2022.8.12.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, relator: des. Eduardo Machado Rocha, j. 13.12.2022)

Dispensar a intimação da parte recorrida, em homenagem ao princípio da celeridade, ausente prejuízo processual (art. 6º, c/c art. 9º do CPC). Nesse sentido, a título exemplificativo: ARE 1390298 ED-AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), Pleno, DJe 13.9.2022 e ARE 1391453 AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), Pleno, DJe 13.9.2022.

É o relatório.

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.520.440 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(S)	: MUNICIPIO DE TRES LAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: ALDEIR GOMES DE ALMEIDA FILHO
AGDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S)	: CAMARA MUNICIPAL DE TRES LAGOAS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE ARAUJO MAZZINI

VOTO

O Senhor Ministro Flávio Dino (Relator): Preenchidos os pressupostos genéricos, **conheço** do agravo interno e passo ao exame do mérito.

Transcrevo o teor da decisão que desafiou o agravo:

“[...]”.

Na minuta, sustenta-se violação dos arts. 2º, 18 e 29 todos da Constituição da República.

É o relatório.

Decido.

O recurso não comporta provimento.

A Corte a quo assim se manifestou, *in verbis*:

“Pois bem, analisando os termos da Lei n.º 3.092/2016, infere-se estar presente o alegado vício de inconstitucionalidade.

É que não obstante a norma criar um cargo em comissão de Procurador-Geral da Câmara Municipal, o órgão já possui o cargo de provimento efetivo de

Procurador contando este último com as seguintes atribuições (f. 191-192):

‘Representar judicialmente e extra judicialmente a Câmara Municipal, interpretando textos jurídicos e documentos, analisando contratos, convênios e acordos, a fim de prevenir e resguardar os interesses da Câmara Municipal; representar a Câmara Municipal em juízo, propondo, contestando e acompanhando processos, no foro em geral e em todas as instâncias; examinar e emitir pareceres e informações sobre processos e expedientes administrativos, consultando leis e regulamentos vigentes, indicando as disposições legais pertinentes que envolvam a matéria, praticando os demais atos necessários, visando assegurar os interesses da Câmara Municipal; prestar assessoramento jurídico em questões trabalhistas (celetistas e estatutárias) ligadas à administração de pessoal, examinando os respectivos processos e contratos, para instruir juridicamente os despachos e decisões; emitir parecer jurídico nos processos internos e externos de todas as licitações realizadas pela Câmara Municipal e naqueles cujo ato esteja sob a análise e fiscalização desta; auxiliar a área contábil nos pareceres de Prestação de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; informar processos e outros expedientes de natureza variada e complexa, baseados em dispositivos legais em vigor e na jurisprudência; assessorar a Câmara nas assinaturas de contratos, estudando suas cláusulas, a fim de garantir a viabilidade e legalidade das condições contratuais, alertando de forma expressa quanto aos seus efeitos; contatar com entidades jurídicas públicas e privadas e pessoas físicas, para obtenção de informações ligadas a sua área de atuação; participar de comissões de sindicância, comissões processantes e de inquérito ou de procedimentos administrativos em geral, por

determinação superior; acompanhar as autoridades legislativas, sempre que solicitado e com a devida autorização superior, em viagens para tratar de assuntos de interesse da Câmara Municipal ou mesmo para fins de representação técnica desta; participar de Seminários, encontros e cursos de atualização profissional promovidos pelo Tribunal de Contas e outras instituições, desde que devidamente motivado e com autorização prévia superior; auxiliar a Mesa Diretora, os vereadores e as comissões em geral; auxiliar nas Sessões Legislativas, executar outras atividades correlatas' – destacado.

[...]

É fácil observar que existe uma evidente semelhança entre as atribuições dos cargos, já que ambos podem representar o órgão judicial e extrajudicialmente, prestar consultoria e assessoramento jurídico da Câmara.

Conforme texto constitucional, a atividade inerente à advocacia pública é de natureza profissional e técnica, sendo exclusivamente reservada a profissionais investidos em cargos de provimento efetivo, tal como preceituam os dispositivos constitucionais acima transcritos (artigos 144, 145 e 146, inciso I)."

Extrai-se do excerto acima que o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade da norma municipal que criou o cargo comissionado de Procurador-Geral da Câmara Municipal, uma vez que o órgão já possui o cargo de provimento efetivo de Procurador, cujas atribuições são semelhantes à do cargo em comissão criado.

Pois bem.

No julgamento da ADPF nº 1.037, o Relator Ministro Gilmar Mendes consignou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é "estável, íntegra e coerente no sentido de

que a Constituição Federal não impõe aos Municípios a criação de Procuradorias Municipais, tampouco autoriza que as Constituições estaduais instituem obrigação de igual natureza aos Municípios. Em outros termos, os Municípios detêm ampla margem de conformação para criar, ou não, Procuradorias Municipais” (ADPF 1037, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-08-2024 PUBLIC 22-08-2024).

Entretanto, ressaltou o Ministro que, “uma vez criada a Procuradoria Municipal, esta deve submeter-se ao regramento constitucional pertinente, de modo que a ela se aplica, igualmente, o art. 132 da Constituição Federal. Ou seja, embora não seja obrigatória a sua criação, sendo instituída a Procuradoria Municipal, a observância do regramento constitucional da Advocacia Pública mostra-se imperativa, notadamente a unicidade institucional” (Idem).

Disso decorre que, caso criada a Procuradoria Municipal, compete exclusivamente aos Procuradores Municipais o exercício da função de representação judicial e extrajudicial e de assessoramento e de consultoria jurídica no âmbito das respectivas unidades da Federação, sendo inadmissível, do ponto de vista constitucional, norma que possibilite a ocupante de cargo em comissão, estranho ao quadro da Procuradoria, o exercício das aludidas atribuições. Veja-se:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO

ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada. 2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. 3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação que se julga procedente.” (ADI 4.261/RO, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 20.8.2010);

Nesse contexto, tem-se que apenas os Procuradores Municipais concursados podem exercer as funções de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico do Município, sendo vedada a criação de estruturas paralelas para o exercício de funções típicas de Advocacia Pública.

Convém registrar que, no julgamento da ADI nº 825, o Relator Ministro Alexandre Moraes consignou que “a jurisprudência desta Corte reconhece o princípio da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para Estados e Distrito Federal, que são atribuições exclusivas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, independentemente da natureza da causa. A existência de consultorias jurídicas separadas de suas

Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais somente é admitida se sua existência for anterior à Constituição Federal (art. 69 do ADCT). Excetua-se a atividade de consultoria jurídica das Assembleias Legislativas, que pode ser realizada por corpo próprio de procuradores. Já a atividade de representação judicial fica restrita às causas em que a Assembleia Legislativa ostentar personalidade judiciária, notadamente para a defesa de suas prerrogativas institucionais frente aos demais poderes (ADI 1.557, Rel. Min. ELLEN GRACIE)” (ADI 825, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-139 DIVULG 26-06-2019 PUBLIC 27-06-2019).

Assim, se a Câmara Municipal possui procurador efetivo, aplica-se o mesmo raciocínio aplicável ao Poder Executivo, temperando-se a autonomia entre funções políticas (Vereadores) e funções técnicas (Procuradores).

Verifica-se, portanto, que as razões do recurso extraordinário não são suficientes para infirmar os fundamentos do decisum recorrido, o qual deve permanecer incólume.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao recurso.”

O agravo não comporta provimento.

Rememoro tratar-se, na origem, de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face do art. 4º, "c", da Lei Municipal nº 3.092/2016 que criou o cargo em comissão de Procurador-Geral da Câmara Municipal.

A Corte *a quo* entendeu pela inconstitucionalidade da norma municipal que criou o cargo comissionado de Procurador-Geral da Câmara Municipal, uma vez que o órgão já possui o cargo de provimento efetivo de Procurador, cujas atribuições são semelhantes à do cargo em

comissão criado.

A matéria debatida, portanto, se refere à obrigatoriedade de o Procurador-Geral da Câmara Municipal ser escolhido dentre os integrantes da carreira.

Conforme já consignado na decisão agravada, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, os municípios possuem autonomia no que tange à criação ou não de suas procuradorias. Contudo, uma vez criada a Procuradoria, há que se obedecer ao regramento constitucional, especialmente a unicidade institucional (ADPF 1037, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 22.8.2024).

No caso, a norma impugnada criou o cargo em comissão de Procurador-Geral da Câmara Municipal, dando-lhe semelhantes atribuições ao cargo de Procurador da Câmara Municipal. Como consignou a Corte de origem, em ambos os cargos há atribuição de representar o órgão judicial e extrajudicialmente, prestar consultoria e assessoramento jurídico da Câmara.

Houve, portanto, simultaneamente, no âmbito da Câmara Municipal, a instituição de duas estruturas que cuidam da atividade típica da advocacia pública, sendo uma sequer ocupada por Procuradores concursados.

Lado outro, a legislação municipal ainda contraria a jurisprudência desta Suprema Corte no que se refere aos requisitos para criação de cargos em comissão.

No julgamento do RE 1.041.210 (Tema 1.010), o Tribunal Pleno estabeleceu que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Confira-se:

“Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência

da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: **a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;** b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.” (RE 1041210 RG, Relator(a): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Repercussão Geral - Mérito DJe 22-05-2019)

Nessa senda, a Corte local, ao analisar o plexo de atribuições do

cargo, consignou que as funções de direção, chefia e assessoramento não foram outorgadas ao Procurador Geral. A bem da verdade, **ao cargo em comissão criado foi atribuída atividade eminentemente técnica**, o que destoia do modelo constitucional.

Destarte, como asseverado na decisão agravada, se há Procuradoria instituída no âmbito da Câmara Municipal, as atividades de representação, judicial e extrajudicial, assessoria e consultoria do órgão devem ser exercidas exclusivamente por seus procuradores de carreira.

As razões do agravo interno, portanto, não se prestam a infirmar os fundamentos da decisão agravada.

Agravo interno **conhecido e não provido**.

É como voto.