

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0003484-06.2017.827.0000

AUTOR: CARLOS ENRIQUE FRANCO AMASTHA

RÉU: CÂMARA DOS VEREADORES DE PALMAS/TO

RELATORA: DESEMBARGADORA MAYSA VENDRAMINI ROSAL

PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA: MARIA COTINHA BEZERRA PEREIRA

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

Ínclita Relatora,

Cuida-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo ex-Prefeito Municipal de Palmas/TO, **CARLOS ENRIQUE FRANCO AMASTHA**, em face do art. 17 da Lei nº 1.956/13; dos artigos 1º e 4º, *in fine* da Lei Municipal nº 1.460/07; do art. 2º, *caput*, e § 2º da Lei nº 1.428/06; e, por arrastamento, o art. 1º, Tabela I, da Portaria Conjunta nº 01/2013; o ato de enquadramento nº 001/2004 e demais atos administrativos atinentes, todos do Município de Palmas, por suposta violação ao art. 9º, II e § 2º da Constituição do Estado do Tocantins.

O autor sustenta a inconstitucionalidade dos citados textos normativos por aparentemente promoverem a transposição do cargo público de Analista Técnico Jurídico para o de Procurador do Município desta Capital, violando, desta feita, o art. 9º, II e § 2º da Carta Maior Tocantinense¹.

Aduz que a carreira de Procuradores do Município de Palmas/TO foi efetivada por um conjunto de sucessivas leis que promoveram a mencionada ascensão de cargo, a começar pela Lei Orgânica local que em seu art. 87

¹ Art. 9º A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

institucionalizou a Advocacia-Geral do Município, ao passo que a Lei nº 66/1990 constituiu o Quadro de Pessoal da Administração Direta do Poder Executivo, criando, entre outros, o cargo de Advogado do Município, exigindo para a investidura nível superior e registro no respectivo órgão de classe.

Avaliza que o conjunto de atribuições da Advocacia-Geral do Município foi originada da Lei Municipal nº 629/97, passando os correlatos cargos a integrarem a estrutura da Advocacia-Geral, que posteriormente foi alterada pela Lei nº 957/00, para incluir dispositivo prevendo que apenas os advogados egressos da Lei Municipal nº 66/90, passariam a ser denominados Procuradores do Município.

Relata que o cargo de Analista Técnico Jurídico foi criado pela Lei Municipal nº 878/2000, que instituiu o plano de cargos, funções e salários dos servidores públicos do Poder Executivo do Município de Palmas, criando 12 vagas para o referido cargo e ressaltando em seu art. 1º sua não aplicação à carreira dos Procuradores Municipais.

Propala que os cargos de Procurador do Município e de Analista Técnico Jurídico se distanciavam quanto aos aspectos salariais e aos requisitos de investidura, de atribuições funcionais e de carga horária.

Obtempera que a partir do momento em que os Analistas Técnico Jurídicos foram lotados na Advocacia-Geral do Município, por intermédio do art. 5º da Lei Municipal nº 1.027/2001, “iniciaram-se as gritantes irregularidades consubstanciadas em desvio de função dos referidos servidores”.

Alude que em 21.09.2001, com a edição da Lei Municipal nº 1.052/2001, os Anexos da Lei nº 878/2000 tiveram suas redações alteradas com uma nova correlação de nomenclaturas, que modificou intencional e propositalmente

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

a nomenclatura do cargo de Advogado do Município para Analista Técnico Jurídico.

Enfatiza que inobstante as alterações legislativas supracitadas, o art. 4º da Lei nº 66/1990 permaneceu incólume, no sentido de preservar a distinção entre os cargos em testilha, porquanto o reenquadramento dos Advogados do Município remanescentes da Lei nº 66/1990 se deu em nível de referência superior aos dos Analistas Técnicos Jurídicos.

Afiança que apenas os advogados “vinculados à Lei Municipal nº 66/1990 viraram Procuradores Municipais, bem como preenchiam os requisitos específicos para o desempenho da função de advogado público e os outros ‘advogados’ (que inexistiam, já que passaram a ser chamados de procuradores em momento anterior), foram denominados analistas técnicos jurídicos, revelando-se com a reformulação do Anexo II da Lei Municipal nº 878/2000, efetivado pela Lei Municipal nº 1.052/01 o objetivo nefasto de confundir as carreiras, para futuramente pleitear-se reenquadramento escuso, imoral e inconstitucional em favor dos analistas”.

Apona que a Lei nº 1.428/2006 alterou a Lei nº 629/1997, reestruturando a Advocacia-Geral do Município, que passou a ser denominada Procuradoria-Geral do Município e, extinguiu, em seu artigo 2º, o cargo de Analista Técnico Jurídico, aproveitando os servidores na carreira de Procurador Municipal, em afronta ao art. 37, II e § 2º, da Constituição Federal e Súmula do STF nº 684, reproduzida na Súmula Vinculante nº 43.

Refere que diante da inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Municipal nº 1.428/2006, foi editada a Lei Municipal nº 1.460/2007, responsável por reenquadrar os Procuradores Municipais em níveis diferentes de referência, fazendo clara distinção entre os Analistas Técnicos Jurídicos egressos do Concurso Público

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

do ano de 2000 e os de 2004, tal qual dos que foram inseridos na estrutura da Procuradoria-Geral do Município por força de decisão judicial.

Alega que o ato de aproveitamento dos Analistas Técnico Jurídicos só foi efetivado e publicado no Diário Oficial do Município de Palmas em 20.02.2013, o que significa que, apesar do verificado desvio de função perpetuado no tempo, o ato lesivo e inconstitucional só se aperfeiçoa e nasce juridicamente no mês de fevereiro de 2013 (lei autorizativa + ato de enquadramento do chefe do executivo municipal + publicação no diário oficial).

Defende que a ascensão de cargo em apreço ofendeu o art. 9º, caput, inciso II e § 2º da Constituição do Estado do Tocantins bem como o entendimento jurisprudencial consolidado no Supremo Tribunal Federal, acarretando, destarte a impossibilidade de convalidação dos atos reputados inconstitucionais.

Por fim, reputando presentes os requisitos ensejadores da premonitória, requer, em sede de cautelar, a suspensão dos efeitos da integração em mesma carreira dos supratranscritos cargos, tendo por fundamento a verossimilhança jurídica da tese defendida (*fumus boni juris*) e o prejuízo ao erário acarretado “pela possibilidade dos atingidos pela declaração de inconstitucionalidade postularem em juízos de instância inferior medidas tendentes a assegurar a permanência deles no cargo irregularmente ocupado, gerando, assim, a proliferação indesejada de ações judiciais sobre o mesmo fato, circunstância causadora de instabilidade jurídica e que potencializa riscos de interpretações equivocadas em detrimento ao erário”.

No mérito, requer a procedência da ação direta para que seja declarada, em caráter sucessivo, com efeito *ex tunc*, a inconstitucionalidade das normas guerreadas por ofensa à Constituição deste Estado.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

A relatora adotou o rito do art. 10 da Lei nº 9.868/1999 e solicitou informações aos requeridos (Evento 02).

Instada, a Câmara Municipal de Palmas, por seu Procurador-Geral, manifestou pela procedência desta ação (Evento 09).

A Procuradoria-Geral do Município de Palmas posicionou-se pelo deferimento da medida cautelar com efeitos *ex tunc* e, no mérito, pela declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas.

A Associação dos Procuradores do Município de Palmas – APMP, assim como a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Tocantins, tiveram seus pedidos de ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*, deferidos após decisão plenária do Tribunal de Justiça, por intermédio da Questão de Ordem levantada pelo Desembargador Marco Villas Boas (Evento 100).

Diante da decisão do Pleno da Corte Tocantinense de Justiça, a Associação dos Procuradores do Município de Palmas apresentou manifestação (Evento 116), aduzindo, em síntese, pelo não cabimento de ADI contra atos de efeitos concretos, desprovidos de generalidade, impessoalidade e abstração, não se prestando, portanto, ao controle abstrato de normas.

A Ordem dos Advogados do Brasil manifestou-se no Evento 114, explanando resumidamente, pelo não cabimento da presente ação por ser intentada em face de lei de efeitos concretos.

A Procuradoria-Geral do Estado ratificou o posicionamento externado no Evento 33 (Evento 138).

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Após acalorado debate, a Egrégia Corte de Justiça Tocantinense, por maioria, decidiu pelo não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, por entender que “o procedimento escolhido pelo requerente para veicular as pretensões deduzidas na inicial se afigura inadequado e por manifesta afronta ao instituto da coisa julgada material” (Evento 211).

Irresignada, a atual Prefeita do Município de Palmas manejou Recurso Extraordinário, com o desiderato de reformar o mencionado acórdão, que ao final, foi julgado parcialmente provido, no sentido de “determinar o retorno do processo ao Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, para que seja julgado o mérito da ação direta de inconstitucionalidade”, o que ocorreu após a interposição de agravo interno aviado pela Câmara Municipal de Palmas (Evento 243).

Aportados os autos nesta Instância a Eminente Relatora proferiu o despacho do Evento 257, determinando a abertura de vistas ao Parquet Estadual, notadamente para que se manifeste sobre o mérito da ação em deslinde.

É o relato do que se reputa necessário ao momento processual.

Em análise, ação direta de inconstitucionalidade em que se questionam: o art. 17 da Lei nº 1.956/2013; os artigos 1º e 4º, da Lei Municipal nº 1.460/2007; o art. 2º, *caput* e § 2º da Lei nº 1.428/2006; e, por arrastamento: o art. 1º, Tabela I, da Portaria Conjunta nº 01/2013; o ato de enquadramento nº 001/2004; e demais atos administrativos correlacionados, por meio das quais os ocupantes do extinto cargo de Analista Técnico Jurídico Municipal foram inseridos no quadro da Procuradoria-Geral do Município de Palmas, no cargo de Procurador Municipal.

Prima facie, impositivo pontuar que a manifestação ministerial em deslinde, se adstringirá às balizas impostas pelo Supremo Tribunal Federal no

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

juízo de julgamento do Agravo Interno no Recurso Extraordinário nº 1.186.465, manejado pela Câmara de Vereadores de Palmas, no sentido de que deve a Egrégia Corte de Justiça Tocantinense julgar o mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade, descurando-se dos aspectos lindeiros ao ponto nevrálgico da demanda em referência.

À feição de elucidação, sublinhe-se que as questões afetas aos resultados naturalísticos do julgamento dos autos em referência, foram enfrentadas pelo Ministro Relator do mencionado agravo interno, citando, inclusive, o voto “do Ilustre Presidente da Corte de Origem, Desembargador EURÍPEDES LAMOUNIER”, “pela clareza de seus fundamentos”, de cujo teor, se destaca o seguinte excerto:

Assim, se a declaração de inconstitucionalidade da norma vai ou não gerar efeitos sobre decisões já transitadas em julgado, é questão a ser resolvida no caso concreto, fora dos limites da ação de controle de constitucionalidade.

Sem maiores discussões doutrinárias sobre o tema, tendo como base apenas as disposições legais, o Código de Processo Civil é claro ao indicar que, há coisa julgada quando se repete ação que foi decidida por decisão transitada em julgado (Art. 337, §4º), sendo que uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido (Art. 337, §2º).

Nesse sentido, apesar de uma das normas questionadas nesta ação de controle concentrado, ter sido objeto de aplicação para a solução jurídica dos autos nº 5000751-94.2004.827.2729 e 0003642-61.2017.827.0000, tal fato, por si só, não é suficiente para caracterizar a coisa julgada, decorrente de repetição de ação já transitada em julgado, visto que, conforme já mencionado, os objetos jurídicos da ação de controle concentrado e das ações citadas serem

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

totalmente diferentes, com partes, causa de pedir e pedidos distintos.

Se o julgamento dessa ação de inconstitucionalidade vai ou não influir no que foi decidido nas referidas ações é questão a ser analisada em outra oportunidade, através dos meios jurídicos próprios.

Pois bem. A demanda em apreço refere-se a uma celeuma jurídica instalada há mais de quinze anos, sucedendo por diversas administrações municipais e submetida ao crivo do Poder Judiciário por outras tantas vezes.

Neste esteio, do que fora apurado nos autos, infere-se que os citados dispositivos constantes nas Leis Municipais nº 1.956/13, nº 1.460/07 e nº 1.428/06, relacionam-se, em verdade, a uma evolução legislativa proveniente das Leis Municipais nº 629/97, nº 878/00 e nº 1.428/06, ao passo que a ascensão funcional digladiada, em verdade, foi materializada no mundo legislativo pela Lei nº 1.428/2006, cujo art. 1º assim foi editado:

Art. 1º Os dispositivos da Lei nº 629, de 26 de março de 1997, abaixo enumerados, passam a vigorar com a seguinte redação:

§ 1º Os procuradores com ingresso no serviço público no ano de 2000 serão reenquadrados, a partir de 1º de janeiro de 2007, no Nível I, Referência “D”.

§ 2º Os Analistas Técnicos Jurídicos que por força de decisão judicial passaram a ser regidos pela Lei Municipal nº 629, desde dezembro de 2004, serão reenquadrados, a partir de janeiro de 2007, no Nível I, Referência “C”, exceto aqueles aludidos no parágrafo anterior.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Entrementes, observando as atribuições, regulamentos, requisitos de investidura e vencimentos vigentes antes da junção dos cargos de Analista Técnico Jurídico e Procurador municipal, destacadas na exordial em referência (fls. 02-04), denota-se que havia, entre as funções, significativas distinções.

A começar pela normativa de regência da carreira, notadamente porque enquanto ao Procurador Municipal incumbia-lhe a Lei 629/97, ao Analista Técnico Jurídico, cabia-lhe a Lei 878/00.

Nada obstante, a remuneração percebida pelos cargos também apresentava distorções, mesmo que o vencimento base, como afirmou a OAB, na qualidade de *amicus curiae* (Evento 31 fls. 11-13), fosse aparentemente o mesmo, na medida em que os índices de produtividade, afetos às carreiras, variavam a tal ponto que os Analistas Jurídicos poderiam perceber até 61% a título de gratificação, enquanto que os Procuradores alcançavam o patamar de até 150%.

No que pertine às atribuições do cargo de Procurador Municipal, a Lei 629/97, assim definia:

Art. 1º A Advocacia-Geral do Município, órgão de primeiro nível hierárquico da Administração Municipal, com subordinação direta ao Chefe do Poder Executivo, competindo-lhe as seguintes atribuições:

I - Representar judicial e extrajudicialmente o Município, e os órgãos da Administração Direta Autárquicas e Fundacionais do Poder Executivo, promovendo-lhes a defesa em qualquer juízo ou instância;

II - Orientar o pensamento jurídico do Poder Executivo Municipal, mediante a fixação e atualização da jurisprudência, de uso e obediência obrigatória na esfera administrativa;

III - Emitir pareceres nos processos em tramitação nos órgãos do Poder Executivo Municipal;

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

IV - Exercer outras funções no âmbito das relações jurídicas que lhe forem expressamente autorizada pelo Prefeito do Município;

V - Exercer o controle de legalidade e moralidade dos atos do Poder Executivo, especialmente por meio de prévio exame de suas antepropostas, anteprojetos e projetos de leis, e da proposta de declaração de nulidade de atos administrativos.;

VI - Prestar orientação e assessoramento direto às Secretarias de Município nas questões de contencioso administrativo e consultoria jurídica;

VII - Orientar os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional quanto aos instrumentos e procedimentos jurídicos adequados a solução de problemas a eles atinentes;

VIII - Centralizar, para efeitos de orientação e informação sistemática aos órgãos do Poder Executivo, as leis e decretos vigentes;

IX- Representar a Fazenda Pública Municipal perante o Tribunal de Contas.

Já a Lei 878/2000, previa em seu Anexo III que:

LEI N.º 878, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2000.

ANEXO III - DESCRITOR DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO
(folha 1)

I - CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR:

CARGO	ANALISTA TÉCNICO-JURÍDICO			PADRÃO	14-A
GRUPO OCUPACIONAL				GAS	NÍVEL
REQUISITOS PARA INGRESSO					
ESCOLARIDADE	3º GRAU				
CURSO ESPECÍFICO	CIÊNCIAS JURÍDICAS OU DIREITO				
ATRIBUIÇÕES GÊNICAS					
Assistência técnico-jurídica às atividades administrativas, respeitadas a formação e legislação profissional e os regulamentos do Serviço.					
CARGO	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS			PADRÃO	14-A
GRUPO OCUPACIONAL				GAS	NÍVEL
REQUISITOS PARA INGRESSO					
ESCOLARIDADE	3º GRAU				
CURSO ESPECÍFICO	TODAS AS ÁREAS				
ATRIBUIÇÕES GÊNICAS					
Planejamento, execução, acompanhamento e controle de atividades administrativas voltadas à gestão de recursos humanos, respeitadas a formação e legislação profissional e os regulamentos do Serviço.					
CARGO	ANALISTA DE SISTEMAS			PADRÃO	14-A
GRUPO OCUPACIONAL				GAS	NÍVEL
REQUISITOS PARA INGRESSO					
ESCOLARIDADE	3º GRAU				
CURSO ESPECÍFICO	ÁREA DE INFORMÁTICA				
ATRIBUIÇÕES GÊNICAS					
Planejamento, execução, acompanhamento e controle de atividades administrativas, na área de informática, respeitadas a formação e legislação profissional e os regulamentos do Serviço.					
CARGO	ANALISTA TÉCNICO-ADMINISTRATIVO			PADRÃO	14-A
GRUPO OCUPACIONAL				GAS	NÍVEL
REQUISITOS PARA INGRESSO					
ESCOLARIDADE	3º GRAU				
CURSO ESPECÍFICO	TODAS AS ÁREAS				
ATRIBUIÇÕES GÊNICAS					

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Em miúdos, formalmente, também haviam diferenças consideráveis nas atribuições, definidas por lei, aos cargos em testilha, precipuamente no que se refere à complexidade exigida a cada ocupante.

Nesta linha de intelecção, forçoso reconhecer que houve transposição indevida de cargos, porquanto na linha do entendimento jurisprudencial consolidado do Supremo Tribunal Federal, “*é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido*” (súmula 685).

Curial destacar que este esse posicionamento não é novo, eis que há muito, o Pleno da Excelsa Corte de Justiça decidira que, “*embora, em princípio, admissível a ‘transposição’ do servidor para cargo idêntico de mesma natureza em novo sistema de classificação, o mesmo não sucede com a chamada ‘transformação’ que, visto implicar em alteração do título e das atribuições do cargo, configura novo provimento, a depender da exigência de concurso público, inscrita no art. 37, II, da Constituição*”².

Destarte, a análise da legislação submetida à apreciação, aponta que houve provimento derivado, pois as alterações operadas na carreira de Procurador do Município de Palmas modificaram não só a denominação, como também o nível de complexidade e as atribuições dos cargos.

Sem embargo, a inconstitucionalidade reside exatamente na investidura em outro cargo público (Procurador Municipal) com atribuições, nível de complexidade e remuneração diverso daquele inicialmente ocupado (Analistas Técnicos Jurídicos) e para o qual seria necessária aprovação em novo concurso

² STF. Plenário. ADI 266/RJ. Rel.: Min. Octavio Gallotti. 18/6/93, un. DJ, 6 ago. 1993, p. 14.901.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

público.

Diante do exposto, o Ministério Público do Estado do Tocantins manifesta pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade em deslinde, no sentido de declararem-se inconstitucionais as normas e atos impugnados.

É o parecer.

Palmas/TO, data certificada pelo sistema.

Maria Cotinha Bezerra Pereira
Procuradora-Geral de Justiça