

**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Renato Martins Mimesi

---

Processo: 0802215-63.2019.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: RENATO MARTINS MIMESSI substituído por JOAO ADALBERTO CASTRO ALVES

Data distribuição: 19/12/2019 07:42:34

Data julgamento: 03/06/2020

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA e outros

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO e outros

---

RELATÓRIO

Trata-se de ADIN proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face dos anexos I ao XV e XVII ao XX da Lei Complementar n. 648/17, alterada pelas Leis Complementares n. 650/2017, n. 689/2017 e n. 760/2019, mais precisamente com relação aos cargos comissionados por elas criados e constantes dos anexos (relacionados na inicial), por violação aos arts. 1º, *caput*, e 11, *caput*, ambos da Constituição Estadual, bem como art. 37, inc. II e V, da CF/88.

Consta dos autos que o Município de Porto Velho, após regular cumprimento do devido processo legislativo, fez publicar a Lei Complementar n. 648/17 (norma-base), alterada pelas Leis Complementares n. 650/2017, n. 689/2017 e n. 760/2019, que dispõem, em linhas gerais, sobre a reestruturação organizacional e o funcionamento da Administração Pública Municipal, extinguindo, incorporando e/ou criando órgãos no âmbito do Poder Executivo Municipal, estabelecendo-se um novo modelo de gestão, destacando-se os cargos de provimento em comissão, segundo disposições constantes em seus Anexos.

Em síntese, a inicial aponta inconstitucionalidade material por violação dos princípios atinentes à Administração Pública, tendo em vista que vários cargos criados e mencionados na inicial não correspondem a funções de assessoramento, chefia ou direção, bem como não possuem previsão de atribuições, vício que não pode ser sanado por



decreto, resolução, portaria ou similar, pois possibilitaria criação de novos cargos ou a definição de atribuições incompatíveis com esse regime.

Requer a procedência do pedido, certificando a inconstitucionalidade dos anexos I ao XV e XVII ao XX da LC n. 648/17, e suas alterações, precisamente nos trechos em que preveem os cargos comissionados que relaciona na petição inicial.

Sem pedido liminar, foi determinada a instrução do feito, com notificação do Prefeito e Presidente da Câmara para manifestação, id. 6325405.

A Procuradoria do Município de Porto Velho trouxe informações (id. 6592915), nas quais defende, preliminarmente, o reconhecimento da coisa julgada pois teria sido manejada anteriormente a ADIN n. 0803555-13.2017.8.22.0000, que foi extinta por perda do objeto ante a alteração legislativa realizada na LC n. 648/17 (norma base da impugnação destes autos).

No mérito, aduz inexistir vício de constitucionalidade no ato impugnado, pois o Executivo apenas exerce por meio dele sua autonomia administrativa. Defende que a própria Constituição traz a possibilidade de se regulamentar a estrutura por meio de decreto. Afirmar também que anteriormente à edição da LC n. 648/2017, tanto as Secretarias e as correspondentes subunidades já possuíam as atribuições previstas em suas respectivas Leis, ocorrendo em determinados casos somente a junção delas e pequenas alterações/adequações de atribuições de algumas dessas unidades.

Aduz ainda que a Constituição Federal não determina que sejam descritas especificamente as atribuições de cada servidor mas apenas que o servidor comissionado exerça funções de direção, chefia e assessoramento, o que tem sido respeitado. Sustenta que as alterações legislativas ocorridas especificaram as atribuições dos cargos ou alteraram apenas nomenclatura, permanecendo as atribuições anteriormente previstas em lei.

Por fim, arrazoa sobre a existência de grave risco de dano à ordem e à economia do Município, caso seja declarada a inconstitucionalidade pretendida nestes autos, visto que os cargos em comissão relacionados na inicial são a composição principal das Secretarias Municipais, dentre os quais há gerências de unidades de saúde, diretorias de pronto atendimento, secretaria de escolas, diretorias de escolas, assessorias diretas dos Secretários Municipais, *etc*, o que pode ocasionar paralisação de políticas públicas e falta de continuidade na prestação de serviços, sem falar no encargo resultante de inúmeras exonerações.



Transcorreu o prazo para o Presidente da Câmara de Porto Velho se manifestar, conforme certidão de id. 6626317.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer lançado no id. 6843121, postula a procedência da ação com declaração de inconstitucionalidade dos anexos da LC n. 648/2017, mencionados na inicial e, também, por arrastamento, dos dispositivos de diversos decretos que teriam sido utilizados para discriminar as atribuições dos cargos comissionados, conforme as informações juntadas aos autos.

É o relatório.

VOTO

JUIZ JOÃO ADALBERTO CASTRO ALVES

DA PRELIMINAR DE COISA JULGADA

Inicialmente, analiso a mencionada preliminar.

Segundo sustentou a Procuradoria do Município de Porto Velho, já teria sido manejada ADIN (n. 0803555-13.2017.8.22.0000) acerca dos mesmos objetos desta ação (declaração de inconstitucionalidade da LC n. 648/2017 e suas alterações, em relação aos cargos comissionados por suposta ausência de atribuições específicas).

Ocorre que, embora de fato tenha sido a mencionada ADIN interposta contra a mesma Lei Complementar n. 648/17, é cediço que, à época, esta possuía apenas as alterações feitas pela LC n. 650/2017, e foi extinta, porque, no seu curso, após já ter sido inclusive apreciado o pedido liminar, sobreveio informação de que a norma base teria sido novamente alterada, agora pela LC n. 689/2017. Assim, intimada a Procuradoria-Geral de Justiça para manifestar-se quanto à permanência do interesse no seu julgamento, sinalizou em sentido negativo dada a alteração do quadro retratado na inicial, sendo a ADIN extinta sem resolução do mérito, por perda do objeto/interesse processual (art. 485, VI).

Friso, a extinção não se deu com análise do mérito ou por qualquer motivo que obste o manejo de nova ação.

Assim, essa ação foi manejada já dispondo sobre as alterações feitas pela mencionada LC n. 689/2017, assim como pela LC n. 760/2019, editada posteriormente à extinção daquela ADIN.



Desse modo, não reconheço coisa julgada porque, conforme art. 486 do CPC, “o pronunciamento judicial que não resolve o mérito não obsta a que a parte proponha de novo a ação”, e, conforme seu §1º, tendo sido extinta a primeira ADIN com base no art. 485, VI (falta de interesse processual), basta para a propositura da nova ação que seja feita a correção do vício que levou à sentença sem resolução do mérito, o que ocorreu neste caso, em que o autor discorre sobre a constitucionalidade das últimas alterações feitas na legislação que trata sobre os cargos comissionados do Município de Porto Velho.

Destaco que poderia se falar em distribuição por dependência ao relator daquela primeira ação por aplicação do disposto no art. 286, inc. II, do CPC (ante a reiteração de pedido em certa medida semelhante), o que inclusive foi feito pelo Des. Renato Martins Mimessi, ainda quando na qualidade de Vice-Presidente (id. 7420880). Ocorre que o feito retornou para esta relatoria, porque a desembargadora Marialva, relatora da outra ADIN, deu-se por impedida (id. 7467360).

Portanto, concluo não haver coisa julgada pelo que rejeito a preliminar e submeto aos eminentes pares.

#### MÉRITO

Cuida-se de impugnação dos anexos de lei complementar que cria cargos em comissão na Prefeitura de Porto Velho, sem contudo definir suas atribuições, a fim de que possa ser verificada as hipóteses excepcionais permitidas em lei, para investidura em cargo público sem anterior aprovação em concurso público (direção, chefia e assessoramento).

Da leitura da peça inicial, verifica-se que a pretensão do requerente diz respeito ao disposto nos artigos 97 a 99 da LC 648/2017, além de seus anexos, que foram posteriormente alterados pela LC 650/2017, n. 689/2017 e n. 760/2019. Vejamos:

[...] Art. 97. Os cargos comissionados do Poder Executivo do Município de Porto Velho, de livre nomeação e exoneração, terão remuneração, simbologia, e quantitativos por órgão, definidos nos termos dos anexos desta Lei Complementar.

Parágrafo único. É vedada a nomeação de servidores para cargos de provimento em comissão que não seja para atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Art. 98. Ficam extintos todos os cargos comissionados e funções gratificadas dos Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, anteriores esta Lei Complementar.



§ 1º. Os atuais servidores ocupantes de Cargos em Comissão, que forem exonerados e nomeados em função da presente reestruturação, sem descontinuidade do vínculo, excepcionalmente, ficam dispensados da apresentação da documentação exigida no ato da nomeação.

§ 2º. Ainda, excepcionalmente, aplica-se a regra do §1º, deste artigo, na hipótese de decorrer prazo inferior a 30 (trinta) dias, contados entre a nomeação e a exoneração do servidor em Cargos de Comissão.

Art. 99. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a nomear e remanejar, por meio de Decreto, dentro da Estrutura Organizacional da Administração Direta, bem como da Administração Indireta, os Cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, para suprir necessidades decorrentes de processos de descentralização, desconcentração e reestruturação da Administração, bem como para programas especiais criados no âmbito do Poder Executivo.

Por sua vez, os anexos da Lei Complementar n. 648/17 tratam da estruturação das diversas secretarias deste Município, além da composição dos cargos de cada uma delas. Estes anexos sofreram diversas alterações posteriores por meio da LC 650/2017, n. 689/2017 e n. 760/2019. Sendo objeto de discussão nestes autos os anexos I ao XV e XVII ao XX que citam a nomenclatura dos cargos criados, dentre eles, os cargos comissionados. Destes, a inicial desta ADIN elenca os seguintes como sendo desprovidos de atribuições de direção, chefia e assessoramento:

Administrador de Quadra de Esportes, Administrador Distrital, Assessor Chefe da Assessoria Setorial e Técnica, Assessor Chefe de Política Governamental e Institucional, Assessor de Articulação Industrial, Assessor de Arrecadação, Assessor de Controle de Riscos, Assessor de Controle Interno, Assessor de Controle Setorial Semestral, Assessor de Fiscalização e Licenciamento, Assessor de Fomento Econômico, Assessor de Política Governamental, Assessor de Produção e Abastecimento, Assessor de Relações Institucionais, Assessor Especial de Controle Setorial, Assessor Especial de Relações Institucionais, Assessor Especial do Gabinete Militar, Assessor Executivo da Secretaria-Geral de Governo, Assessor Executivo Especial, Assessor Financeiro e Contábil, Assessor Nível I, Assessor Nível II, Assessor Nível III, Assessor Técnico Administrativo, Assessor Técnico Nível I, Assessor Técnico Nível II, Assessor Técnico Nível III, Assessor Tributário, Chefe de Apoio, Chefe de Apoio de Unidade, Chefe de Apoio Distrital, Coordenador de Centro de Referência da Assistência Social, Coordenador de Centro de Referência Especializado da Assistência Social, Coordenador de Comunicação, Cerimonial e Relações Públicas; Coordenador de Instituição de Longa Permanência (ILP), Coordenador de Unidade de Acolhimento, Coordenador de Centro de Convivência – Distrital, Coordenador de Centro Integrado da Criança e do Adolescente, Coordenador do Fundo Municipal de Saúde, Coordenador do Programa Municipal de Prevenção e Combate ao Trabalho Infantil, Coordenador Municipal de Tecnologia da Informação e Pesquisa, Encarregado de Almoxarifado, Encarregado de Campo, Ouvidor do SUS, Responsável pelo Protocolo, Responsável Técnico da Farmácia, Responsável Técnico da Farmácia – UPA Leste, Responsável Técnico da Farmácia – UPA Sul, Responsável Técnico da Odontologia – UPA Leste, Responsável Técnico da Odontologia – UPA Sul, Responsável Técnico do Laboratório, Responsável Técnico do Laboratório – UPA Leste, Responsável Técnico do Laboratório – UPA Sul, Secretária, Secretária de Conselho, Secretária do Conselho de Recursos Fiscais, Secretária dos Conselhos, Secretária Executiva de Gabinete, Secretária Executiva do Gabinete do Vice Prefeito, Secretário de Conselho de Direitos, Secretário de Conselho Tutelar, Secretário de Escolas



de Músicas, Secretário da Junta de Serviço Militar, Secretário do Centro de Formação dos Profissionais em Educação, Secretário Executivo do Conselho Municipal da Cidade, Subcoordenador, Subgerente de Áudio e Iluminação Artística, Subgerente de Estrutura de Eventos, Subgerente de Comunicação Visual, Subgerente do Centro de Controle de Malária e Dengue, Subgerente do Núcleo de Ensino, Supervisor de Feira, Supervisor de Mercado, Supervisor do CIEVS e Supervisor Municipal de Trânsito.

Da simples leitura, nota-se que, embora haja a nomenclatura, não há de fato, a atribuição para cada um deles.

A Procuradoria do Município justifica que as atribuições já estariam elencadas em normas anteriores ou teriam sido feitas por meio de Decretos. Ocorre que como se colhe da leitura do Art. 98 da lei em debate, foram extintos todos os cargos comissionados existentes anteriormente à sua edição. Portanto, não há como valer-se de normas anteriores para regular cargos que criou por meio da lei mais atual.

Outrossim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já manifestou-se, no sentido de que a exceção à regra do provimento de cargos por concurso público só se justifica concretamente com a demonstração - e a devida regulamentação por lei - de que as atribuições de determinado cargo sejam bem atendidas por meio do provimento em comissão, no qual se exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado (ADI 1.141, rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJ de 29/8/2003; ADI 2.427-MC, rel. Min. Nelson Jobim, Pleno DJ de 8/8/2003).

Ainda, o mesmo sodalício tem jurisprudência no sentido de que é requisito para a criação de cargos em comissão que as suas atribuições estejam previstas na mesma lei que o cria:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. ARTS. 1º E 3º AO 9º DA LEI Nº 14.415/2014, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. [...] 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que os requisitos para criação de cargos em comissão envolvem a aplicação de diversos princípios, tais como o princípio do concurso público, da moralidade pública, da publicidade, da impessoalidade, da eficiência e da economicidade, como bem se percebe pela interpretação do art. 37, II e V, da Constituição Federal. 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. Os cargos em comissão destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento. 3. Em recente decisão, no julgamento do RE 1.041.210, Rel. Min. Dias Toffoli, essa Corte fixou tese acerca dos requisitos para a criação de cargos em comissão, quais sejam: 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 as autoridades 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. São esses, portanto, os requisitos para criação de cargos em comissão. Na hipótese, os dispositivos impugnados preenchem todos os requisitos autorizadores. Nesse sentido, alguns precedentes que contribuíram na formação da tese: ADI 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes; RE 376.440-ED, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 735.788-AgR, Relª. Minª. Rosa Weber; ADI 3.233, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 4.125, Relª. Minª. Cármen Lúcia. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente (ADI 5542, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/2019).

Assim sendo, as justificativas utilizadas nas informações prestadas pela Procuradoria do Município de Porto Velho não têm o condão de afastar o vício do qual sofre a norma.

Além disso, conforme bem apontado no parecer da PGJ, embora a Procuradoria do Município de Porto Velho tenha juntado com as informações diversos decretos do Executivo que aprovam regimentos internos reguladores de diversas secretarias (nos quais estariam elencadas as atribuições de diversos cargos), cediço que, ao examiná-los, vê-se que vários cargos comissionados discutidos nesta ação, apesar de mencionados, não tiveram suas atribuições devidamente descritas, persistindo, desse modo, a inconstitucionalidade. Cito trecho do Parecer nesse sentido:

Em sede de informações, o Município colaciona vários decretos que, ao regulamentar a lei inquinada, traz a descrição dos cargos em xeque, sanando, em tese, os vícios aqui constatados. Para fundamentar o ato normativo, baseia-se no art. 61 da lei, que traz a permissão para que o chefe do Executivo discipline as atribuições não estabelecidas.

Entretanto, ao examinar os decretos acostados aos autos, vê-se que, mesmo assim, vários cargos, apesar de mencionados, não tiveram suas atribuições elencadas, persistindo a inconstitucionalidade. Dessa forma, resta indubitável o vício quanto aos cargos de Administrador de Quadra de Esportes, Administrador Distrital, Assessor de Articulação Industrial, Assessor de Arrecadação, Assessor de Controle de Riscos, Assessor de Controle Interno, Assessor de Fiscalização e Licenciamento, Assessor de Fomento Econômico, Assessor de Política Governamental, Assessor de Produção e Abastecimento, Assessor Especial de Controle Setorial, Assessor Especial de Relações Institucionais, Assessor Especial do Gabinete Militar, Assessor Executivo Especial, Assessor Financeiro e Contábil, Assessor Nível II, Assessor Técnico Administrativo, Assessor Tributário, Chefe de Apoio, Chefe de Apoio Distrital, Coordenador do Fundo Municipal de Saúde, Encarregado de Almoxarifado, Encarregado de Campo, Ouvidor do SUS, Responsável Técnico da Farmácia, Responsável Técnico da Farmácia – UPA Leste, Responsável Técnico da Farmácia – UPA Sul, Responsável Técnico da Odontologia – UPA Leste, Responsável Técnico da Odontologia – UPA Sul, Responsável Técnico do Laboratório, Responsável Técnico do Laboratório – UPA Leste, Responsável Técnico do Laboratório – UPA Sul, Secretária de Conselho, Secretária dos Conselhos, Secretário de Escolas de Músicas, Secretário da Junta de Serviço Militar, Secretário do Centro de Formação dos Profissionais em Educação, Secretário Executivo do Conselho Municipal da Cidade, Subcoordenador, Subgerente de Áudio e Iluminação Artística, Subgerente de Estrutura de Eventos, Subgerente de Comunicação Visual, Subgerente do Centro de Controle de Malária e Dengue, Subgerente do Núcleo de Ensino, Supervisor de Feira, Supervisor de Mercado e Supervisor do CIEVS.



Ora, cediço que a possibilidade de criação de cargos de provimento por comissão não é aferida pela denominação que se lhe dá, mas, sim, pela natureza das atribuições respectivas. Se por um lado a Federação se compõe de entes autônomos, de modo a que o Município seja dotado das capacidades de autogoverno e de autonomia administrativa, essas capacidades não o escusa do cumprimento da própria Constituição e dos princípios que a inspiram.

Sobre a matéria, o legislador constituinte adotou o princípio do concurso público como reflexo dos princípios da impessoalidade e isonomia que devem balizar a Administração Pública. Daí porque o art. 37, II, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98, determina que:

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.

Especificamente quanto à necessidade de se declarar por arrastamento a inconstitucionalidade dos decretos que dispuseram sobre as atribuições de cargos comissionados criados pela lei objurgada nestes autos, como postulado no parecer, destaco:

Arguição de inconstitucionalidade em apelação cível. Lei Municipal. Criação de cargos em comissão. Provimento de cargos no âmbito do poder legislativo municipal. Atribuições burocráticas. Caráter de direção, chefia e assessoramento. Inexistência. Burla à regra constitucional do concurso público. Inconstitucionalidade reconhecida. [...] 3. A criação de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, no âmbito da Administração Pública somente pode se dar nas hipóteses previstas no art. 37, V, da CF, ou seja, para provimento de funções de direção, chefia ou assessoramento. 4. A lei que cria cargos em comissão com funções meramente burocráticas, sem que haja subordinação hierárquica do servidor, tampouco proporcionalidade entre o número de cargos comissionados e efetivos, deve ser declarada inconstitucional. 3. As resoluções que regulamentam os cargos criados inconstitucionalmente devem ser declaradas inconstitucionais por arrastamento. 4. Arguição julgada procedente (TJRO - Arguição de Inconstitucionalidade n. 0008508-24.2015.822.0000, Tribunal Pleno, Rel. Des. Walter Waltenberg Silva Junior, j. 2/2/2016).

Assim, de acordo com os precedentes acima citados, a criação, por lei, de cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, deve vir acompanhada da descrição das atribuições destes mesmos cargos, o que não tendo ocorrido é razão suficiente para reconhecimento da inconstitucionalidade. Por conseguinte, deve ser declarada a inconstitucionalidade, por arrastamento, dos artigos 8º, 9º, 10, 11, 12, 37, 51 e 71 do Regimento Interno da Secretaria-Geral de Governo da Prefeitura de Porto Velho, aprovado pelo Decreto n. 15.025, de 15 de janeiro de 2018; art. 16 do Regimento Interno da SEMFAZ, aprovado pelo Decreto n. 15.035, de 26 de janeiro de 2018; art. 5º, 6º e 7º do Regimento Interno da Controladoria-Geral do Município, aprovado pelo Decreto n. 15.352, de 1º de agosto de 2018; art. 8º do Regimento Interno da SEMPOG, aprovado pelo Decreto n. 15.429, de 3 de setembro de 2018; art. 9º, 10 e 11 do Regimento Interno da Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos, aprovado pelo Decreto n. 15.439, de 13





de setembro de 2018; art. 8º do Regimento Interno da SEMUR, aprovado pelo Decreto n. 15.492, de 3 de outubro de 2018; art. 6º, 7º, 8º, 10, 12, 13, 25, 26, 27, 33, 34, 35 e 36 do Regimento Interno da SEMASF, aprovado pelo Decreto n. 15.683, de 05 de fevereiro de 2019; art. 6º do Regimento Interno da SEMAD, aprovado pelo Decreto n. 15.715, de 25 de fevereiro de 2019; art. 35, 36, 37, 38, 39 e 42 do Regimento Interno da SEMTRAN, aprovado pelo Decreto n. 15.919, de 10 de junho de 2019; art. 5º e 6º do Regimento Interno da SEMUSB, aprovado pelo Decreto n. 15.933, de 13 de junho de 2019; e art. 5º do Regimento Interno da SEMES, aprovado pelo Decreto n. 16.033, de 22 de julho de 2019.

Por fim, considerando a repercussão que a declaração de inconstitucionalidade da criação dos cargos mencionados na inicial terá no âmbito da administração municipal, por tratar-se de diversos cargos, cujos serviços vêm sendo prestados, bem como que diversos destes são da área de saúde (por exemplo: Ouvidor do SUS, Responsável Técnico da Farmácia, Responsável Técnico da Farmácia – UPA Leste, Responsável Técnico da Farmácia – UPA Sul, *etc*), entendo necessário a concessão de um prazo para que o Município se adeque, a fim de não causarmos maiores prejuízos, sobretudo em tempos de pandemia de COVID-19. Todavia, diferente do postulado pela Procuradoria do Município (180 dias), entendo que 90 dias são suficientes.

Ante o exposto, afastada a preliminar, JULGO PROCEDENTE esta ação, declarando a inconstitucionalidade dos anexos I ao XV e XVII ao XX da LC n. 648/17 e suas alterações, precisamente nos trechos em que preveem os cargos comissionados relacionados na petição inicial. Ainda, por arrastamento, haja vista que regulam os cargos criados com vício de constitucionalidade, declaro a inconstitucionalidade dos artigos 8º, 9º, 10, 11, 12, 37, 51 e 71 do Regimento Interno da Secretaria Geral de Governo da Prefeitura de Porto Velho, aprovado pelo Decreto n. 15.025, de 15 de janeiro de 2018; art. 16 do Regimento Interno da SEMFAZ, aprovado pelo Decreto n. 15.035, de 26 de janeiro de 2018; art. 5º, 6º e 7º do Regimento Interno da Controladoria-Geral do Município, aprovado pelo Decreto n. 15.352, de 01 de agosto de 2018; art. 8º do Regimento Interno da SEMPOG, aprovado pelo Decreto n. 15.429, de 3 de setembro de 2018; art. 9º, 10 e 11 do Regimento Interno da Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos, aprovado pelo Decreto n. 15.439, de 13 de setembro de 2018; art. 8º do Regimento Interno da SEMUR, aprovado pelo Decreto n. 15.492, de 3 de outubro de 2018; art. 6º, 7º, 8º, 10, 12, 13, 25, 26, 27, 33, 34, 35 e 36 do Regimento Interno da SEMASF, aprovado pelo Decreto n. 15.683, de 5 de fevereiro de 2019; art. 6º do Regimento Interno da SEMAD, aprovado pelo Decreto n. 15.715, de 25 de fevereiro de 2019; art. 35, 36, 37, 38, 39 e 42 do Regimento Interno da SEMTRAN, aprovado pelo Decreto n. 15.919, de 10 de junho de 2019; art. 5º e 6º do Regimento Interno da SEMUSB, aprovado pelo Decreto n. 15.933, de 13 de junho de 2019; e art. 5º do Regimento Interno da SEMES, aprovado pelo Decreto n. 16.033, de 22 de julho de 2019.

Por fim, em razão de excepcional interesse social, aplico efeito prospectivo a esta decisão, que passará a valer daqui 90 dias, devendo o Município até lá providenciar as adequações necessárias para minimizar os efeitos que possam advir para continuidade do serviço.

É como voto.

JUIZ ARLEN JOSÉ SILVA DE SOUZA

Acompanho o relator.



DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Presidente, gostaria de sugerir, e vai depender dos colegas principalmente, e isso pode ser encampado pelo relator, e que ele, na verdade, faz a modulação de efeito e diz com efeitos prospectivos a partir de 90 dias. Agora ele fala a partir de 90 dias seria da publicação do acordo ou após esgotadas as vias ordinárias recursais no próprio tribunal. Sugiro a contagem desse prazo de 90 dias após esgotamento das vias ordinárias recursais no tribunal.

Estou de acordo com o relator, mas voto nesse sentido.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Com o relator.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor Presidente, egrégia corte, eu peço vênica ao relator e aos desembargadores Roosevelt Costa e Rowilson Teixeira, que já votaram acompanhando-o, mas não vejo inconstitucionalidade nessa lei. Vejo que foi uma norma elaborada que não seguiu, talvez, a metodologia para a criação dos cargos.

Mas, as questões que foram apontadas como causadoras da inconstitucionalidade, todas elas, são de natureza infraconstitucional, ou seja, o prefeito pode muito bem suprir todas essas necessidades orgânicas por meio de atos normativos regulamentares, que a legislação prevê como instrumento para que ele aperfeiçoe a estruturação de que se trata.

É de se observar que a norma envolve a organização do município inteiro. Aqui está tratando de todos os cargos, bem como trata não só do exercício de gerir, ou da governança, diria assim que é mais abrangente, envolvendo toda a estruturação da municipalidade, inclusive as secretarias em geral: saúde, educação, finanças, transporte.

A maneira como foi elaborada a lei, ou seja, a metodologia utilizada, é muito comum na administração pública. Por exemplo, aqui mesmo, no nosso tribunal, no caso das leis que tratam da organização do quadro de pessoal, se descreve o cargo, dando-lhe o nome respectivo apenas, como está aqui na lei do município: chefe de protocolo, chefe da administração do transporte, e chefe daquilo outro. Isso daí já é a definição da atividade. A descrição das atribuições, as funções do dia a dia, aquilo que vai fazer o funcionário, ou servidor nomeado para o cargo, pode e será descrito posteriormente por meio de um ato normativo: ou o decreto, no município, ou a resolução, aqui na administração do tribunal.

Na prática da gestão do Poder Judiciário, apresenta-se o projeto da lei estrutural, na qual se prevê que a regulamentação a respeito desses cargos criados fica a critério do tribunal, utilizando uma resolução, que é o nosso ato administrativo apropriado para esse fim. Esse procedimento não contra a lei maior.



No caso da lei sob julgamento, é a mesma coisa. Então, diante disso, não concebo que essa disposição, que deixa atribuição para o prefeito regulamentar a lei, através de decreto, esteja ofendendo a moralidade ou o princípio do concurso público, a termo de ser tachada de inconstitucional.

No serviço público, temos cargos comissionados e funções gratificadas, daí poderíamos ver numa função dessas constantes da lei do prefeito, talvez, que ela caberia mais para uma função gratificada e não para um cargo comissionado de direção e assessoramento superiores, mas isso aí é uma metodologia utilizada pelo prefeito, pelo administrador público, e não cabe ao judiciário ir dizer que essas categorias devem ser inseridas no nível médio, no nível superior, que é um cargo de assessoramento, que é um cargo de direção. O que estaríamos dizendo, em acolhendo essa ação de inconstitucionalidade, é isso: que o prefeito tem que gerir o município de acordo com o ponto de vista do autor da ação – o procurador-geral do ministério público. Não é o apropriado, em se tratando dos poderes públicos.

Precisamos crer, como ensinam os melhores constitucionalistas, que a inconstitucionalidade só é declarada quando ela é bem clara, quando ela é bem evidente, do contrário somos obrigados a presumir a constitucionalidade da norma. Na hipótese, o defeito não está assim tão claro, o que a norma ofendeu, o princípio do concurso público, da moralidade? Não, na administração pública, temos cargos que podem ser providos mediante o livre arbítrio, livre iniciativa, do administrador público, talvez o número mencionado chame a atenção, mas isso não é motivo de inconstitucionalidade, pode ser motivo de outro tipo de ação para frear essa conduta, uma improbidade administrativa, seja lá o que for, mais inconstitucionalidade, ao meu sentir, não ocorre.

Como disse no princípio, a lei não atendeu, talvez, uma metodologia rígida, uma elaboração perfeita do ato legislativo, mas tudo que resta e apontado como ofensa à Constituição, é de natureza infraconstitucional. Então não caberia declarar essa inconstitucionalidade, além do mais uma decisão dessa ordem, aqui eu concordo com o prefeito, na informação dele, de que vai desestruturar completamente a municipalidade, vai afetar, vai haver descontinuidade de serviço, vai haver uma ocupação enorme do que tenha que fazer, como gestão, a fim de resgatar toda essa estrutura elaborada pelo prefeito. Vê-se que a lei é antiga, já sofreu algumas alterações nesses quatro anos da vigência, aliás alterações para descrever as atribuições, e funcionou, não houve dificuldades, nenhuma apontada pelo autor; não foi demonstrado aonde há prejuízo ao serviço público, aonde há uma ofensa à moralidade ou mesmo ao concurso público.

De forma que peço vênia ao relator, mas não há nessa lei e seus atos regulamentares praticados, seus regulamentos, como decreto, não vejo esse defeito de natureza constitucional.

Se, porventura, por outro lado, se acolhida a inconstitucionalidade da lei, o arrastamento, eu creio que é inapropriado no caso. Porque não se demonstrou aonde cada um daqueles atos administrativos constantes do decreto ofenderia a norma constitucional, os quais são de natureza regulamentar do serviço público.

Assim voto nesses dois sentidos: pela improcedência da ação de inconstitucionalidade, e se for julgada pela maioria inconstitucional a norma, que não se faça o arrastamento, levando consigo, por esse defeito, os atos praticados para regulamentar a lei em questão.

E no tocante ao efeito, passando essas duas hipóteses que eu mencionei, que seja a partir do trânsito em julgado da decisão.



E como voto.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Presidente, normalmente prefiro votar o mérito primeiro, depois me manifestar sobre eventual modulação de efeitos, porque são quóruns diferentes, possibilidades diferentes, conforme estamos vendo a partir do voto do Des. Roosevelt, agora Des. Sansão. Mas não tem sido esse o entendimento, nem mesmo de vossa excelência que prossegue a julgar o mérito e efeitos de modulação ao mesmo tempo.

No mérito, acompanho o eminente relator, dada a verticalização da jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal e a ela estou vinculado. No que se refere ao efeito prospectivo, vou aqui aderir a proposta feita pela Procuradoria do Município de 180 dias. Em 90 dias, talvez não seja possível, esgotados os recursos no tribunal, que a administração faça tramitar no legislativo municipal o projeto de lei, visando regularizar a situação de inconstitucionalidade, em face da sua extensão e da atual circunstância da pandemia do covid-19, onde só existe trabalho presencial nas atividades essenciais e tele trabalho para todos os servidores municipais.

Em tempos normais, não teria nenhuma dificuldade em aderir aos 90 dias propostos pelo relator, mas aqui penso que há uma razoabilidade na e proposta pelo procurador municipal no sentido de que 180 dias é suficiente.

É como voto.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Senhor presidente, vou aderir a esse aditivo do desembargador Marcos Alaor para 180 dias.

JUIZ JOÃO ADALBERTO CASTRO ALVES

Adiro ao posicionamento da maioria dos e. Desembargadores sobre os efeitos prospectivos da decisão adequando a parte final do meu voto, que passa a ter a seguinte redação:

*“Por fim, considerando a repercussão que a declaração de inconstitucionalidade da criação dos cargos mencionados na inicial terá no âmbito da administração municipal por tratarem-se de diversos cargos cujos serviços vêm sendo prestados, bem como, que diversos destes são da área de saúde (Por exemplo: Ouvidor do SUS, Responsável Técnico da Farmácia, Responsável Técnico da Farmácia – UPA Leste, Responsável Técnico da Farmácia – UPA Sul, etc), entendo necessário a concessão de um prazo para que o Município se adeque, a fim de não causarmos maiores prejuízos, sobretudo em tempos de pandemia de COVID-19. Assim, deve ser deferido o prazo postulado pela Procuradoria do Município, de 180 dias, para a municipalidade proceder à readequação.*

*Ante o exposto, afastada a preliminar, JULGO PROCEDENTE esta ação, declarando a inconstitucionalidade dos anexos I ao XV e XVII ao XX da LC nº 648/17, e suas alterações, precisamente*



*nos trechos em que preveem os cargos comissionados relacionados na petição inicial. Ainda, por arrastamento, haja vista que regulam os cargos criados com vício de constitucionalidade, declaro a inconstitucionalidade dos artigos 8º, 9º, 10, 11, 12, 37, 51 e 71 do Regimento Interno da Secretaria Geral de Governo da Prefeitura de Porto Velho, aprovado pelo Decreto nº 15.025, de 15 de janeiro de 2018; art. 16 do Regimento Interno da SEMFAZ, aprovado pelo Decreto nº 15.035, de 26 de janeiro de 2018; art. 5º, 6º e 7º do Regimento Interno da Controladoria Geral do Município, aprovado pelo Decreto nº 15.352, de 01 de agosto de 2018; art. 8º do Regimento Interno da SEMPOG, aprovado pelo Decreto nº 15.429, de 03 de setembro de 2018; art. 9º, 10 e 11 do Regimento Interno da Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos, aprovado pelo Decreto nº 15.439, de 13 de setembro de 2018; art. 8º do Regimento Interno da SEMUR, aprovado pelo Decreto nº 15.492, de 03 de outubro de 2018; art. 6º, 7º, 8º, 10, 12, 13, 25, 26, 27, 33, 34, 35 e 36 do Regimento Interno da SEMASF, aprovado pelo Decreto nº 15.683, de 05 de fevereiro de 2019; art. 6º do Regimento Interno da SEMAD, aprovado pelo Decreto nº 15.715, de 25 de fevereiro de 2019; art. 35, 36, 37, 38, 39 e 42 do Regimento Interno da SEMTRAN, aprovado pelo Decreto nº 15.919, de 10 de junho de 2019; art. 5º e 6º do Regimento Interno da SEMUSB, aprovado pelo Decreto nº 15.933, de 13 de junho de 2019; e art. 5º do Regimento Interno da SEMES, aprovado pelo Decreto nº 16.033, de 22 de julho de 2019.*

*Por fim, em razão de excepcional interesse social, aplico efeito prospectivo a esta decisão, que passará a valer daqui 180 dias, após esgotados os recursos neste Tribunal, devendo o Município até lá, providenciar as adequações necessárias para minimizar os efeitos que possam advir para continuidade do serviço.*

*É como voto.”*

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Com o relator, com o adendo de 180 dias.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Presidente, com a devida vênia do relator e daqueles que o acompanharam, vou me filiar a manifestação bem ponderada do Des. Sansão Saldanha, pois também não vejo aqui vício de inconstitucionalidade suficiente a declaração judicial da inconstitucionalidade de todas essas normas.

Então dessa forma, com a vênia, voto pela improcedência da ação, visto que estou todos falando da modulação, também, se for o caso, adiro aos 180 dias.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Com a devida vênia do eminente relator, acompanho a divergência e, caso vencido, adiro à proposta de 180 dias.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Acompanho o voto do eminente relator, com o adendo feito pelo Des. Marcos Alaor.



DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Presidente, acompanha o eminente relator, apesar de ter ouvido com muita atenção volta dos barcos do Sansão, mas, materialmente, a lei ofende inclusive o princípio da moralidade, da transparência, porque segurado o cargo de administrador de quadra de esporte, não me parece razoável e acompanho o relator com os adendos do Des. Marcos Alaor, quanto ao caso.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Com o relator.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Acompanho o eminente relator com o prazo extensivo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Senhor presidente, no mérito, acompanho o douto relator. Com relação aos efeitos, acolho manifestação da Procuradoria do Município para dar efeitos prospectivos à decisão, concedendo o prazo de 180 a contar da preclusão dos recursos nesta corte, prazo que entendo necessário para tramitação da lei.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Acompanho o eminente relator, aderindo ao raciocínio exposto pelo Des. José Jorge, ou seja, 180 dias e só começar a fluir esse prazo após esgotados todos os recursos legais neste tribunal de justiça.

JUIZ OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Acompanho o eminente relator, com os acréscimos trazidos pelo Des. Marcos Alaor.

DESEMBARGADOR EURICO MONTENEGRO

Com o relator, com os acréscimos do Des. Marcos Alaor.



DESEMBARGADOR KIYOSHI MORI

Acompanho o eminente relator.

#### EMENTA

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Anexos da LC n. 648/17, e suas alterações, do Município de Porto Velho. Preliminar de coisa julgada. Afastada. Criação de cargos comissionados. Descrição das atribuições. Inexistente na própria lei. Regra. Violação.*

O pronunciamento judicial anterior que não resolve o mérito não obsta a que a parte proponha de novo a ação (art. 486, do CPC). *In casu*, ainda que anteriormente tenha sido manejada ação contra a mesma Lei, considerando que foi extinta por ausência de interesse processual (art. 485, VI, do CPC), não há falar em reconhecimento de coisa julgada sobre a inconstitucionalidade da norma, sobretudo quando suprido o vício anterior.

Na esteira de entendimento do STF, fixado no julgamento do RE 1.041.210, são requisitos para a criação de cargos em comissão: 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 as autoridades 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.

Verificado que na lei não há descrição das atribuições dos cargos criados, bem como, que de suas nomenclaturas exsurge a ideia de que não se tratam de direção, assessoramento ou chefia, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade. Os decretos que regulamentam os cargos criados inconstitucionalmente devem ser declaradas inconstitucionais por arrastamento.



Em razão de excepcional interesse social, é possível aplicar efeito prospectivo à decisão, conforme art. 27 da Lei n. 9.868/99.

ADIN julgada procedente, com efeitos prospectivos.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, REJEITADA A PRELIMINAR DE COISA JULGADA, À UNANIMIDADE. NO MÉRITO, AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, POR MAIORIA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES SANSÃO SALDANHA, RADUAN MIGUEL FILHO E DANIEL RIBEIRO LAGOS.

Porto Velho, 01 de Junho de 2020

Desembargador(a) RENATO MARTINS MIMESSI substituído por JOAO ADALBERTO CASTRO ALVES

RELATOR

