



Direta de Inconstitucionalidade nº 0061168-37.2019.8.19.0000

Representante: Órgão Diretivo do Partido Socialista Brasileiro do Município de São Fidélis/RJ - PSB/40

Representado: Prefeito do Município de São Fidélis

Representado: Câmara Municipal de São Fidélis

Relator: Des. Adolpho Andrade Mello

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO NO ÂMBITO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA QUE NÃO CONFLITAM COM AS PRÓPRIAS DE GUARDA MUNICIPAL OU DE SEGURANÇA PÚBLICA. CARGOS CRIADOS CUJAS ATRIBUIÇÕES NÃO SE ENCONTRAM DESCRITAS NO TEXTO LEGAL. OFENSA AO ARTIGO 37, V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. Representação por inconstitucionalidade proposta pelo Órgão Diretivo do Partido Socialista Brasileiro do Município de São Fidélis contra a Lei Municipal nº 1.587, de 10 de setembro de 2019, que criou a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e cargos em comissão no âmbito da estrutura administrativa da Prefeitura do Município. Atribuições definidas pela lei impugnada à Secretaria Municipal de Segurança Urbana que não conflitam com as próprias de guarda municipal ou de segurança pública inerentes às diversas polícias enumeradas no texto constitucional, constituindo, em verdade, órgão de assessoramento superior, incumbida de estabelecer políticas, programas de segurança urbana, gerência e integração. Cargos criados cujas atribuições não se encontram descritas no texto legal, o que se faz necessário a fim de se verificar se de fato são destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 37, V, da Constituição da República. Como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 1.041.210/RG, ao se reconhecer a repercussão geral do Tema 1010, deve-se reclamar, dentre outras exigências, que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma



Direta de Inconstitucionalidade nº 0061168-37.2019.8.19.0000

clara e objetiva na lei que os criou, sob pena de se incorrer em vício de inconstitucionalidade. Artigos 9º a 12 da lei impugnada que não refletem qualquer inconstitucionalidade, figurando os argumentos de isolamento sem nexos dos referidos dispositivos, de inexistência de pertinência temática com o contexto do projeto legislativo ou mesmo da existência de relação de interdependência com os demais dispositivos legais, meras conjecturas. Procedência parcial da representação.

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em julgar parcialmente procedente a representação, pelas razões que seguem.

A hipótese é de representação por inconstitucionalidade proposta pelo Órgão Diretivo do Partido Socialista Brasileiro do Município de São Fidélis contra a Lei Municipal nº 1.587, de 10 de setembro de 2019, do Município de São Fidélis, que criou a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e cargos em comissão no âmbito da estrutura administrativa da Prefeitura do Município.

Sustenta o representante que a lei impugnada se encontra eivada de inconstitucionalidade, por ir de encontro ao que determinam os artigos 6º, 77, *caput* e seu inciso II, e 183, *caput* e seu parágrafo 1º, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e 144 da Constituição da República, pois seus artigos 1º e 2º criaram uma Secretaria de Segurança Urbana sem qualquer especificidade, quando o Município de São Fidélis já possui Guarda Municipal.

Acresce que os artigos 3º a 8º da referida lei criaram cargos sem a descrição clara e analítica de suas atribuições, além de não exigirem a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado ou mesmo a existência de relação com funções de assessoramento, chefia ou direção, cabível em casos como estes, inobservando a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010 no RE 1.041.2010/SP.

Por fim, requer a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 9º a 12 da lei impugnada, devido a uma alegada relação de interdependência de todos os dispositivos legais da norma.

Decisão desta relatoria às fls. 24/25, deferindo em parte a medida cautelar requerida na petição inicial para suspender os efeitos dos artigos para suspender os efeitos dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da lei impugnada, bem como dos



Direta de Inconstitucionalidade nº 0061168-37.2019.8.19.0000

atos administrativos que deles exsurgiram, tudo *ad referendum* do Plenário do Órgão Especial.

Contra a decisão acima referida opôs o representante os embargos de declaração de fls. 31/34, pretendendo a extensão da suspensão cautelar ao artigo 3º da lei impugnada, pelas mesmas razões que levaram à suspensão dos demais dispositivos mencionados, considerando que o artigo 3º criou cinco cargos em comissão sem especificar suas atribuições.

Manifestação do Município de São Fidélis às fls. 39/56, sustentando que a Secretaria Municipal de Segurança Pública, criada pela lei impugnada, não detém atribuições que se confundam com as da Guarda Civil Municipal, previstas no Estatuto desta corporação, sendo que os cargos criados pela legislação impugnada possuem inegáveis características de assessoramento, chefia e direção conforme a exigência constitucional.

Aduz, outrossim, que as atribuições dos cargos que compõe a estrutura da Secretaria Municipal de Segurança Pública se encontram previstas nos artigos 24, 25, 89, 246, 258 e 262 e seguintes da Lei Municipal nº 1.338/12, que disciplina a estrutura administrativa do Município de São Fidélis, pelo que requer a reconsideração da cautelar e a improcedência da Representação.

Às fls. 337/341, veio a manifestação da Câmara Municipal de São Fidélis, na qual se defende a constitucionalidade da criação da Secretaria Municipal de Segurança Pública, argumentando-se, também, que a interferência do Poder Judiciário nesse aspecto ofenderia o princípio da separação de Poderes.

Ressalta-se, ainda, que todos os cargos criados pela lei impugnada têm característica de assessoramento, chefia e direção, com atribuições previstas na Lei Municipal nº 1.338/12, que dispôs sobre a reformulação da estrutura básica da administração pública municipal.

Manifestação da Procuradoria-Geral deste Estado às fls. 342/346, na qual sustenta que a lei impugnada, em seus artigos 3º a 8º, criou diversos cargos em comissão na estrutura do Poder Executivo, porém, sem apresentar a descrição pormenorizada das funções atinentes a cada um destes cargos, indo, assim, de encontro ao artigo 37, V, da Constituição da República e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, manifestando-se pelo reconhecimento da inconstitucionalidade.

Parecer do Ministério Público às fls. 354/359, nas quais se formula pedido para que seja o representante intimado a trazer aos autos procuração com poderes específicos para propor ação questionando a constitucionalidade da Lei nº 1.587/19, e, em atenção ao princípio da eventualidade, oficia para que sejam acolhidos os



Direta de Inconstitucionalidade nº 0061168-37.2019.8.19.0000

embargos de declaração de fls. 31/34, a fim de que a suspensão seja estendida também ao disposto no artigo 3º da lei impugnada.

Vindo a procuração específica requerida pelo Ministério Público, este se manifestou à fl. 368, reiterando os termos do parecer de fls. 354/359.

É o relatório.

Na qualidade de partido político com representação na Câmara Municipal, detém o representante legitimidade ativa para a propositura da presente, nos termos do artigo 162 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e lhe assiste razão, ao menos em parte, senão vejamos.

O argumento de que a Lei nº 1.587, de 10 de setembro de 2019, do Município de São Fidélis, teria incorrido em inconstitucionalidade, em razão de que a criação de uma Secretaria Municipal de Segurança Urbana acabaria por conflitar com a função institucional das Guardas Municipais, não merece guarita, tendo em vista que as atribuições definidas no artigo 2º da lei impugnada não conflitam com as próprias de uma Guarda Municipal, conforme definido no texto constitucional.

O mesmo se diga da alegação de ofensa ao artigo 144 da Constituição da República, visto que as atribuições definidas no artigo 2º da lei impugnada à criada Secretaria Municipal de Segurança Urbana também não se confundem com a atividade própria de Segurança Pública como dever de preservação da ordem e proteção das pessoas e do patrimônio à responsabilidade dos órgãos relacionados no citado dispositivo constitucional.

A Secretaria Municipal de Segurança Urbana foi criada como órgão de assessoramento superior, incumbida de estabelecer políticas, programas de segurança urbana, gerência e integração, todas funções detalhadas no dispositivo acimado de inconstitucional e daí nenhuma inconstitucionalidade exsurge.

Quanto ao mais, vejamos.

A lei impugnada, ao criar a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, também criou cargos em comissão no âmbito da estrutura administrativa da Prefeitura do Município de São Fidélis, a saber:

.....
Em seu artigo 3º: 1 (um) cargo de Secretário Municipal de Segurança Urbana, DAS-I; 1 (um) cargo de Superintendente de Segurança Urbana, DAS-II; 2 (dois) cargos de Coordenador de Divisão de Controle de Gestão Operacional, DAS-V; e 1 (um) cargo de Encarregado de Serviços, DAS-V;



Direta de Inconstitucionalidade nº 0061168-37.2019.8.19.0000

Em seu artigo 4º: 2 (dois) cargos de Coordenador de Academia da Saúde, DAS-IV;

Em seu artigo 5º: 1 (um) cargo de Coordenador de Divisão de Agência de Correios Comunitária em Ernesto Machado, DAS-V e 3 (três) cargos de Gerente de Desenvolvimento de Sede e Interior, DAS-III;

Em seu artigo 6º: 1 (um) cargo de Superintendente de Administração Fazendária, DAS-II;

Em seu artigo 7º: 1 (um) cargo de Chefe de Departamento de Apoio Administrativo, DAS-IV e 1 (um) cargo de Chefe de Departamento de Promoção e Difusão Turística, DAS-IV (artigo 7º);

Em seu artigo 8º: 1 (um) um cargo de Coordenador Geral do Bolsa Família, DAS-II; 2 (dois) cargos de Coordenador Geral do CRAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social, DAS-II e 1 (um) cargo de Coordenador Geral do CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social, DAS-II.

.....

E do texto legal não se encontra a descrição das atribuições inerentes a cada um dos cargos criados, o que se faz necessário a fim de se verificar se de fato são destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 37, V, da Constituição da República.

Nesta esteira, veja-se o que restou decidido pelo relator do Recurso Extraordinária nº 1.041.210/RG, Ministro Dias Toffoli, ao reconhecer a repercussão geral do Tema 1010, que diz com a controvérsia relativa aos requisitos constitucionais, artigo 37, II e V, da Constituição da República, para a criação de cargos em comissão, *verbis*:

.....

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



Direta de Inconstitucionalidade nº 0061168-37.2019.8.19.0000

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): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019).

.....

Como se vê, há de se reclamar, dentre outras exigências, que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na lei que os criou, sob pena de se incorrer em vício de inconstitucionalidade.

Destarte, afigura-se inconstitucional a criação dos cargos públicos por meio dos artigos 3º a 8º da Lei nº 1.587, de 10 de setembro de 2019, do Município de São Fidélis, ante a ausência de previsão de quaisquer de suas atribuições, o que vai de encontro ao disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição da República.

Por fim, quanto aos artigos 9º a 12 da lei impugnada, não se entrevê qualquer inconstitucionalidade, figurando os argumentos de isolamento sem nexos dos referidos dispositivos, de inexistência de pertinência temática com o contexto do projeto legislativo ou mesmo da existência de relação de interdependência com os demais dispositivos legais, meras conjecturas.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Direta de Inconstitucionalidade nº 0061168-37.2019.8.19.0000

À conta do acima, julga-se procedente em parte a representação, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 3º a 8º da Lei Municipal nº 1.587, de 10 de setembro de 2019, do Município de São Fidélis, prejudicados os embargos de declaração de fls. 31/34.

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2020.

Desembargador **ADOLPHO ANDRADE MELLO**
Relator

