



10/02/2026

Número: **0004132-98.2026.8.17.2990**

Classe: **Ação Civil Pública**

Órgão julgador: **2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Olinda**

Última distribuição : **10/02/2026**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Classificação e/ou Preterição**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
<b>4º Promotor de Justiça de Defesa da Cidadania de Olinda (AUTOR(A))</b>	
<b>11.527.108/0001-53 (RÉU)</b>	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
230191383	10/02/2026 16:08	<a href="#">ACP Obrigação de Fazer e Não Fazer - Nomeação - Concurso - Câmara Municipal de Olinda - PA 01926.000</a>	Anexo

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) DE DIREITO DA\_\_\_\_\_VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE OLINDA/PE**

**Ref. PA nº 01926.000.424/2023 e PP nº 01926.000.051/2025**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, por sua Promotora de Justiça que esta subscreve, em exercício na 4ª Promotoria de Justiça De Defesa da Cidadania, com atribuições na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição da República, na Lei Federal nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), e demais disposições aplicáveis, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE OLINDA**, com personalidade judiciária, inscrita no CNPJ sob o nº 11.527.108/0001-53, a qual deverá ser citada na pessoa do Presidente da Casa Legislativa, com sede na Rua XV de Novembro, nº 93, Varadouro, Olinda/PE, CEP 53.020-070, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

**1. DOS FATOS**

Trata-se de Ação Civil Pública resultado de investigações conduzidas por esta Promotoria de Justiça, consubstanciadas em procedimentos administrativos que revelaram um grave quadro de violação à ordem constitucional, notadamente à regra do concurso público e aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade e finalidade pública praticada no âmbito do Poder Legislativo de Olinda/PE.

A análise a seguir estrutura-se com base nos fatos apurados em dois procedimentos distintos, que, ao final, convergiram para a constatação de várias ilicitudes: a substituição de servidores efetivos a serem recrutados por concurso público, por ocupantes de cargos em comissão cujas atribuições são eminentemente técnicas e burocráticas, a gritante desproporcionalidade entre o quantitativo de cargos comissionados e cargos efetivos, aprovação de leis inconstitucionais aumentando número já exorbitante de cargos comissionados, a não nomeação dos concursados aprovados no último concurso público.

Frise-se, as ilegalidades são diversas:

- substituição de servidores efetivos a serem recrutados por concurso público, por ocupantes de cargos em comissão cujas atribuições são eminentemente técnicas e burocráticas,
- gritante desproporcionalidade entre o quantitativo de cargos comissionados e cargos efetivos
- aprovação de leis inconstitucionais aumentando número já exorbitante de cargos comissionados, a não nomeação dos concursados aprovados no último concurso público

A comprovação da violação ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, por atos administrativos e leis municipais viciadas também foi apontada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. A Corte de Contas, no bojo do **Processo TC nº 24100373-8** - auditoria especial realizada na Câmara Municipal de Olinda, constatou o **"excesso de cargos comissionados e inadequação das atribuições desempenhadas"**.

O relatório de auditoria apontou a manifesta desproporcionalidade entre servidores comissionados (91,73%) e efetivos (8,27%) em fevereiro de 2025.

Ocorre que o Poder Legislativo de Olinda/PE, ao invés de empreender diretrizes e adotar as providências necessárias para corrigir essa desproporcionalidade, ao arrepio da Constituição e da legislação de regência, contrariando as orientações do Tribunal de Contas e do Ministério Público, aprovou as **Leis nº 6.369/2025, 6.377/2025 e Lei 6.400/2025**, criando mais de 75 (setenta e cinco) cargos comissionados, enquanto, sequer, nomeou as pessoas aprovadas no último concurso público.

A postura adotada pela Câmara de Vereadores de Olinda, por seus membros, notadamente da presidência e mesa de diretora é de total descaso com a Constituição e com o Estado Democrático de Direito, o que exige a atuação do Poder Judiciário para corrigir as arbitrariedades praticadas por aqueles que deveriam zelar pela elaboração e aprovação das leis municipais e fiscalizar a sua correta aplicação.

#### **1.1. Dos Fatos Apurados no Procedimento Administrativo nº 01926.000.424/2023**

Este procedimento foi instaurado para acompanhar a realização do Concurso Público da Câmara Municipal de Olinda, deflagrado pelo Edital nº 001/2024. O certame visava o provimento de 17 vagas efetivas, dentre as quais 13 (treze) vagas para o cargo de **Técnico Legislativo – Especialidade Administrativa**, 02 (duas) vagas para o cargo de **Analista Legislativo – Especialidade Controladoria Interna** e 02 (duas) vagas para o cargo de **Analista Legislativo – Especialidade Jurídica**.

Após a regular tramitação de todas as etapas, o resultado final do concurso público foi devidamente homologado em **26 de agosto de 2024**, conforme Termo de Homologação publicado oficialmente. A partir de então, iniciou-se o prazo de validade do certame, de 02 (dois) anos, prorrogável por igual período, gerando para os candidatos aprovados dentro do número de vagas o direito de nomeação.

Contudo, a despeito das reiteradas solicitações desta Promotoria de Justiça, **a Câmara Municipal de Olinda permaneceu inerte, abstendo-se de apresentar um cronograma para a nomeação dos aprovados e alegando, de forma genérica, questões orçamentárias. Tal justificativa, entretanto, contrasta frontalmente com a realidade fática observada, marcada pela contínua e crescente nomeação de servidores para cargos em comissão.**

#### **1.2. Dos Fatos Apurados no Procedimento Preparatório nº 01926.000.051/2025**

Instaurado a partir de denúncias recebidas pela Ouvidoria do Ministério Público, este procedimento teve como foco a apuração da regularidade da criação massiva de



cargos comissionados pelas Leis Municipais nº **Leis nº 6.369/2025, 6.377/2025 e Lei 6.400/2025**, que alteraram a estrutura administrativa da Câmara de Olinda.

A investigação revelou uma manifesta **sobreposição e coincidência de atribuições** entre os cargos em comissão criados pelas referidas leis municipais em detrimento dos cargos efetivos, objeto do concurso público vigente com candidatos aprovados no aguardo do ato de nomeação, conforme passa-se, minuciosamente, a expor.

**1.3. Das Irregularidades identificadas - Dos Fatos Segmentados por Cargos**

Inicialmente, em razão da indispensável análise aprofundada de diversos normativos municipais, torna-se essencial à compreensão dos fatos a descrição de um sumário acerca de tais normas:

- **Lei nº 6.070/2019** - Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Câmara Municipal de Olinda e dá outras providências.
- **Lei nº 6.276/2022** - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos **servidores públicos efetivos** da Câmara Municipal de Olinda.
- **Lei nº 6.305/2023** - Altera os anexos I e II da Lei nº 6.276, de 30 de dezembro de 2022. (Anexo I - Quadro efetivo com cargos, especialidade e vagas e Anexo II - Atribuições e Requisitos dos cargos efetivos).
- **Lei nº 6.369/2025** - Altera a Lei Municipal nº 6.070, de 08 de março de 2019 (criação de **cargos comissionados**)
- **Lei nº 6.377/2025** - Altera dispositivos e anexos da Lei Municipal nº 6.070, de 08 de março de 2019 (atualização do quantitativo e criação de mais **cargos comissionados**)
- **Lei nº 6.400/2025** - Altera dispositivos e anexos da Lei Municipal nº 6.070, de 08 de março de 2019 (atualização do quantitativo e criação de mais **cargos comissionados**)

*Pasmen*, em apenas um exercício legislativo foram criadas três leis que criam cargos comissionados com atribuições sobrepostas e idênticas a de servidores públicos de cargo efetivo, violando às normas constitucionais e legais do ordenamento jurídico brasileiro.

Ressalta-se que não apenas foram criados os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração pelas leis mencionadas como também foram concretamente preenchidos em detrimento da nomeação de todos os candidatos aprovados no concurso público vigente.

A partir da análise das normas acima fica evidente as incoerências e ilegalidades perpetradas pela Câmara Municipal de Olinda, conforme passa a expor.

Vejamos como ficou o **quadro de comissionados** da Câmara Municipal de Olinda, após as modificações introduzidas pelas Leis Municipais discriminadas acima:

**TABELA 01 – CARGOS COMISSIONADOS DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE OLINDA**

CARGO	SÍMBOLO	QUANT
SECRETÁRIO-GERAL	DAS	1
PROCURADOR	DAS	1
COORDENADOR DE CONTROLE INTERNO	DAS	2
TESOUREIRO	DAS	1
SECRETÁRIO LEGISLATIVO	CC-1	1
COORDENADOR DAS COMISSÕES PERMANENTES	CC-1	2
SUBPROCURADOR	CC-1	2
OUVIDOR	CC-2	1
SECRETÁRIO-ADJUNTO	CC-2	2
ASSESSOR ESPECIAL I – PRESIDÊNCIA	CC-1	6
ASSESSOR ESPECIAL II - 1ª VICE-PRESIDÊNCIA	CC-2	5
ASSESSOR ESPECIAL II - 2ª VICE-PRESIDÊNCIA	CC-2	5
ASSESSOR ESPECIAL I- 1ª SECRETARIA	CC-1	6
ASSESSOR ESPECIAL II - 2ª SECRETARIA	CC-2	5
DIRETOR DEPTO LEGISLATIVO	CC-3	1
DIRETOR ADMINISTRATIVO	CC-3	1
DIRETOR PATRIMONIO	CC-3	1
DIRETOR RECURSOS HUMANOS	CC-3	1
DIRETOR FOLHA DE PAGAMENTO	CC-3	1
DIRETOR DE INFORMÁTICA	CC-3	1
DIRETOR DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	CC-3	1
DIRETOR DE SERVIÇOS GERAIS E MANUTENÇÃO	CC-3	1
DIRETOR DE CERIMONIAL	CC-3	1
ASSESSOR ESPECIAL – COMISSÕES PERMANENTES	CC-3	9
ASSESSOR LEGISLATIVO	CC-4	12
ASSESSOR DE CERIMONIAL	CC-4	2
ASS. ADMIN. PROC. DA MULHER	CC-4	2



ASS. ADMIN. DEPTO. FINANCEIRO	CC-4	1
ASS. ADMIN. DEPTO. PATRIMÔNIO	CC-4	1
ASS. ADMIN. DEPTO. INFORMÁTICA	CC-4	1
ASS. ADMIN. DEPTO COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	CC-4	1
ASS. ADMIN. DEPTO. SERVIÇOS GERAIS	CC-4	1
ASS. DO DEPTO. ADMINISTRATIVO	CC-4	2
ASSESSOR DE APOIO LOGISTICO	CC-5	4
ASSESSOR DE PLENÁRIO	CC-5	6
ASSESSOR DE APOIO – PROCURADORIA DA MULHER	CC-5	4

**TABELA 2 - CARGOS COMISSIONADOS/VENCIMENTOS DA ESTRUTURA DOS GABINETES PARLAMENTARES DA CÂMARA MUNICIPAL DE OLINDA**

CARGO	QUANT.	VENCIMENTO
Chefe de Gabinete	01	R\$ 4.100,00
Assessor Parlamentar	08	R\$ 2.820,00

Por outro lado, vejamos o **quadro de servidores efetivos** da Casa Legislativa, conforme disposição da Lei Municipal nº 6305/2023, ANEXO I.

CARGO	ESPECIALIDADE	VAGAS	CARGA HORÁRIA (horas semanais)	VENCIMENTO BASE
<b>ANALISTA LEGISLATIVO</b>	JURÍDICA	02	30	R\$ 6.111,43
<b>ANALISTA LEGISLATIVO</b>	CONTABILIDADE	01	30	R\$ 6.111,43
<b>ANALISTA LEGISLATIVO</b>	CONTROLADORIA INTERNA	02	30	R\$ 6.111,43
<b>TÉCNICO LEGISLATIVO</b>	ADMINISTRATIVA	30	30	R\$ 3.819,66
AUXILIAR LEGISLATIVO	GUARDA LEGISLATIVO	02	30	R\$ 2.728,32
AUXILIAR LEGISLATIVO	ADMINISTRATIVA	04	30	R\$ 2.728,32



A frente serão tecidos os argumentos relativos à gritante desproporcionalidade entre os cargos comissionados e os cargos efetivos.

### 1.3.1. Analista Legislativo – Especialidade Jurídica

Após a alteração do *caput* do artigo 6º e a inclusão do parágrafo único, da Lei Municipal nº 6.070, de 08 de março de 2019, pelo art. 3º da Lei 6.369/2025, a redação vigente passou a ser a seguinte:

“Art. 6º. A Procuradoria Jurídica será dirigida pelo Procurador, símbolo DAS, de livre nomeação e exoneração pela Presidência da Câmara, competindo-lhe:  
I - O assessoramento jurídico da Mesa Diretora e de seus órgãos e a defesa do seu patrimônio e seus interesses judicialmente e extrajudicialmente;  
II - Orientar quanto aos aspectos da constitucionalidade e legalidade nas questões legislativas e administrativas, quando solicitado pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação;  
III - Elaborar pareceres jurídicos sobre questões legislativas e administrativas, quando solicitado pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação;  
IV - Propor ações judiciais;  
V - Elaborar defesas e recursos em processos administrativos e judiciais;  
Parágrafo único - A Procuradoria Jurídica **contará com dois Subprocuradores**, símbolo CC-1 de **livre nomeação e exoneração** pela Presidência da Câmara, cujas **funções compreendem aquelas descritas nos incisos I a V deste artigo.** (AC).”

Dessa forma, observa-se que foram criados dois cargos de subprocurador, de livre nomeação e exoneração, cujas funções são as listadas nos incisos I a V mencionados.

Por seu turno, a Lei nº 6.276/2022 que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores públicos **efetivos** da Câmara Municipal de Olinda, para o cargo de **analista legislativo - especialidade jurídica** estabelece que as atribuições do cargo são as seguintes:

#### Descrição Sumária

O servidor deve representar o Poder Legislativo em juízo e auxiliar no assessoramento jurídico da Câmara, defendendo seus interesses judicialmente e extrajudicialmente. Também presta apoio técnico na elaboração de pareceres sobre a constitucionalidade e legalidade de projetos de lei, além de emitir pareceres em processos administrativos.

#### Descrição Detalhada

As funções específicas incluem, entre outras:





- Representação Jurídica: Atuar em qualquer foro ou instância em nome da Câmara em processos onde ela seja parte ou interessada.
- Pareceres e Consultoria: Emitir informações e pareceres sobre questões fiscais, trabalhistas, administrativas, previdenciárias, constitucionais, civis e criminais.
- Apoio Legislativo: Prestar assessoramento técnico às Comissões Permanentes na elaboração de pareceres de constitucionalidade e legalidade das proposições.
- Redação Normativa: Analisar e redigir minutas de projetos de leis, decretos, atos normativos, editais, convênios e contratos de qualquer espécie.
- Gestão Processual: Acompanhar processos em todas as fases, participando de audiências, peticionando e apresentando recursos para garantir o trâmite legal até a decisão final.
- Fiscalização e Controle: Acompanhar inquéritos, sindicâncias e processos administrativos de interesse do Poder Legislativo.

Uma breve leitura das atribuições dos cargos traz à evidência a coincidência e sobreposição de tais atribuições dos cargos em comissão em detrimento dos cargos efetivos cujas vagas não foram preenchidas, a despeito da existência de candidatos aprovados em concurso público vigente.

### 1.3.2. Analista Legislativo – Especialidade Controladoria Interna

O concurso ofertou vagas para **Analista Legislativo – Especialidade Controladoria Interna**, responsável por auditar metas fiscais e monitorar a legalidade de atos de gestão.

De acordo com a Lei nº 6.070 de 2019, a Controladoria Interna tem as suas atribuições definidas pela Resolução nº 924/2009 e será dirigida pelo Controlador Interno da Câmara Municipal de Olinda, símbolo CC-1 (art. 7º). Por seu turno, as atribuições do **cargo efetivo** de Controlador Interno estão disciplinadas pela Lei nº 6.276/2022 e são as seguintes:

#### Descrição sumária

Executar tarefas de avaliação e cumprimento de metas fiscais e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência dos seus resultados.

Em análise da descrição detalhada das atribuições do cargo, pode-se asseverar que consistem em **controlar e acompanhar a execução orçamentária e financeira** da Câmara Municipal; **realizar auditorias** nos diversos setores da Câmara Municipal; **emitir pareceres e relatórios** sobre processos administrativos e financeiros; **analisar e acompanhar** a aplicação dos recursos públicos; **fiscalizar o cumprimento** das normas legais, regulamentares e regimentais; **verificar a regularidade** das despesas e a correta aplicação dos recursos orçamentários; **assessorar** a Mesa Diretora em assuntos relacionados ao controle interno; e **exercer outras atividades correlatas** compatíveis com a natureza do cargo.





Ocorre que a Lei nº 6.369/2025 criou um cargo de Coordenador de Controle Interno e um cargo de Coordenador-Adjunto de Controle Interno, os quais, após a reestruturação pela Lei nº 6.377/2025 passaram a ser dois cargos de Coordenador de Controle Interno, ambos mantidos pela Lei nº 6.400/2025, todos de livre nomeação e exoneração pela Presidência da Câmara Municipal e, que, no regime atual, têm como atribuições aquelas definidas na Resolução nº 924/2009, ou seja, as mesmas atribuições que são conferidas ao cargo efetivo de Analista Legislativo - especialidade Controladoria Interna.

### 1.3.3. Técnico Legislativo – Especialidade Administrativa

Para a função de **Técnico Legislativo – Especialidade Administrativa**, o concurso previu 13 vagas, ainda não providas, cujas atribuições descritas no edital são as seguintes: *“Redigir correspondência, pareceres, relatórios, tabelas, quadros e demais expedientes necessários ao desenvolvimento das atividades do setor; redigir minutas de correspondência em assuntos rotineiros, circulares, textos, telegramas e outros expedientes de interesse da área; organizar e manter atualizados arquivos, fichários, sistemas, bem como coletâneas de leis, regulamentos e normas; preparar demonstrativo dos trabalhos desenvolvidos no setor para composição de relatório de atividades; executar trabalhos de apoio administrativo nas diversas áreas da CMO; elaborar programas, dar pareceres e realizar pesquisas sobre um ou mais aspectos dos diversos setores da administração; redigir, rever a redação ou aprovar minutas de documentos legais, relatórios e pareceres que exijam pesquisas específicas e correspondências que tratem de assuntos de maior complexidade; elaborar ou colaborar na elaboração de relatórios parciais e anuais atendendo às exigências ou normas da unidade administrativa; orientar e supervisionar as atividades de controle de estoque, a fim de assegurar a perfeita ordem de armazenamento, conservação de níveis de suprimento; colaborar nos estudos para organização e a racionalização de serviços nas unidades da CMO; Desenvolver, sob supervisão, atividades que envolvam técnicas legislativas, bem como administrativa”*.

Observa-se, portanto, que se tratam de atribuições do cargo de efetivo de técnico legislativo da especialidade administrativa, pois, a Lei nº 6.070/2019 estabelece como atribuições do referido cargo, em síntese, **executar tarefas** de apoio administrativo; **organizar e manter atualizados** arquivos e documentos; **redigir documentos** administrativos (ofícios, memorandos, atas, etc.); **protocolar e controlar** a tramitação de documentos e processos; **atender ao público** e prestar informações; **auxiliar na organização** de eventos e reuniões; **realizar compras** e controlar materiais de consumo; e **exercer outras atividades correlatas** compatíveis com a natureza do cargo.

Dessa forma, as Leis nºs 6.369, 6.377 e 6.400, todas de 2025, ao criarem os cargos comissionados de assessor parlamentar, de livre nomeação e exoneração pela Presidência da Câmara, mais uma vez, violam à regra do concurso público, pois as atribuições dos referidos cargos comissionados se sobrepõem a dos cargos efetivos. Vejamos as atribuições do cargo comissionado de assessor parlamentar: **apoio administrativo** ao gabinete do vereador; **organização de documentos** e arquivos; **elaboração e redação** de correspondências e documentos; **atendimento ao público** e prestação de informações; **protocolo e controle** de processos e requerimentos; **suporte**



**técnico** em áreas específicas (quando há especialização) e; **auxiliar em eventos** e atividades parlamentares.

Ademais, note-se que os referidos normativos criou um quantitativo enorme de cargos de supostos assessores, conforme passa a expor:

Inicialmente, a Lei nº 6.369/2025 estabeleceu uma estrutura dividida em três níveis para os assessores nos gabinetes parlamentares: Art. 21, inciso I: Altera o artigo 28 da Lei nº 6070/2019 para criar 05 (cinco) cargos de Assessor Parlamentar I. Art. 21, inciso II: Cria 02 (dois) cargos de Assessor Parlamentar II. Art. 21, inciso III: Cria 02 (dois) cargos de Assessor Parlamentar III.

Em seguida, a Lei nº 6.377/2025, alterou significativamente a estrutura anterior, unificando a nomenclatura e redistribuindo os cargos: Art. 12, inciso II: Altera o artigo 28 da Lei nº 6070/2019 para estabelecer o total de **08 (oito) cargos de Assessor Parlamentar por gabinete**. O dispositivo também detalha as atribuições do cargo, como redação de ofícios, atendimento ao público e auxílio em atividades externas.

Por fim, a Lei nº 6.400/2025, manteve inalterada a estrutura de assessoria parlamentar definida na lei anterior.

## 2 - DO DIREITO

### 2.1. Do Regime Jurídico Constitucional do Concurso Público, Da Excepcionalidade dos Cargos em Comissão e do Controle Difuso e Incidental de Constitucionalidade

A arquitetura do Estado Democrático de Direito no Brasil, consolidada pela Constituição Federal de 1988, fundamenta-se na transição de um modelo patrimonialista e burocrático para uma administração pública gerencial e, acima de tudo, profissionalizada. No epicentro dessa transformação reside o princípio do concurso público, dispositivo que transcende a mera técnica de seleção para se tornar um pilar da moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa. Todavia, a prática recorrente de entes federativos em expandir o quadro de cargos em comissão para o desempenho de atribuições técnicas e permanentes, outrora reservadas a servidores de carreira, representa uma das famigeradas práticas mais persistentes no cenário nacional.

Inobstante se tratar de uma prática corriqueira adotada pelos entes federados, observa-se que a estrutura das Casas Legislativas no âmbito municipal, comumente, abarca situações jurídicas que chegam a ser aberrantes tamanha às afrontas à Constituição Federal e às decisões de Cortes pátrias, é o caso dos autos em que a Câmara Municipal de Olinda consegue afrontar a regra do concurso público sob todos os aspectos destrinchados pela Suprema Corte.

Acerca do tema versado nos autos, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso II, estabelece como regra geral que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. Trata-se de corolário dos princípios da impessoalidade, moralidade, isonomia e eficiência que devem reger a Administração Pública em todos os seus níveis. Sua *ratio essendi* reside na necessidade de garantir acesso isonômico aos cargos públicos, impedindo o



patrimonialismo, o clientelismo e o nepotismo que historicamente caracterizaram a Administração Pública brasileira.

O mesmo dispositivo constitucional, contudo, prevê uma exceção: as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração. O inciso V do artigo 37 complementa essa previsão ao estabelecer que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Na prática administrativa brasileira, observa-se crescente distorção dessa exceção constitucional. Diversos entes federativos têm criado cargos comissionados que, em verdade, executam atividades técnicas, burocráticas ou operacionais, idênticas ou muito semelhantes às atribuições de cargos efetivos. Essa prática configura manifesta burla ao princípio do concurso público, permitindo que pessoas sejam investidas em funções públicas permanentes sem o devido processo seletivo isonômico.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, tem sido chamado a analisar a constitucionalidade dessas criações normativas. Em julgamentos recentes, a Corte Constitucional firmou entendimentos que delimitam com maior precisão os contornos constitucionais dos cargos comissionados, estabelecendo critérios objetivos para sua criação e vedando expressamente a substituição de cargos efetivos por comissionados.

Da leitura do preceito constitucional, extraem-se características essenciais dos cargos comissionados:

- a) Livre nomeação e exoneração:** São cargos de provimento precário, podendo a autoridade competente nomear e exonerar seus ocupantes sem necessidade de motivação.
- b) Destinação específica:** Devem destinar-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.
- c) Relação de confiança:** Pressupõem vínculo fiduciário entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.
- d) Reserva de vagas para servidores de carreira:** A Constituição determina que percentual mínimo seja preenchido por servidores efetivos.

A *ratio* da exceção reside no fato de que determinadas funções na Administração Pública, pela proximidade com o poder decisório e pela necessidade de alinhamento político-administrativo, exigem relação especial de confiança entre a autoridade e seus auxiliares. É o caso, por exemplo, de secretários municipais, chefes de gabinete, assessores especiais, entre outros.

Todavia, essa excepcionalidade não pode ser interpretada de forma ampliativa. Como afirma o STF, a exceção ao concurso público deve ser interpretada restritivamente, sob pena de esvaziamento da regra geral.

Dessa forma, impõe-se o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade dos dispositivos das Leis Municipais nº 6.369/2025, nº 6.377/2025 e nº 6.400/2025, na medida

em que a solução da controvérsia demanda, como questão prejudicial, o exame da sua compatibilidade com a Constituição Federal.

O controle difuso revela-se indispensável quando a validade da norma infraconstitucional constitui pressuposto lógico-jurídico para o deslinde do caso concreto, especialmente diante de indícios de afronta aos arts. 37, II e V, da Constituição da República, notadamente quanto à criação e ao provimento de cargos em comissão desacompanhados das características constitucionais de direção, chefia ou assessoramento, bem como da necessária correspondência entre atribuições e regime de livre nomeação e exoneração.

Nessa perspectiva, a declaração incidental não possui efeitos *erga omnes*, limitando-se às partes do processo, mas mostra-se imprescindível para afastar a aplicação de normas que, *prima facie*, vulneram princípios estruturantes da Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade e o concurso público, assegurando a supremacia da Constituição no caso concreto.

## **2.2. A JURISPRUDÊNCIA DO STF: PARÂMETROS PARA CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS**

### **2.2.1. O Tema 1010: Requisitos Constitucionais (RE 1.041.210)**

Em setembro de 2018, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.041.210, com repercussão geral reconhecida (Tema 1010), fixou tese jurídica definindo os requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão.

O caso concreto envolvia a análise da Lei Municipal nº 7.430/2015, do Município de Guarulhos/SP, que havia criado 1.941 cargos de assessoramento. O Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade da norma ao constatar que as funções descritas possuíam caráter eminentemente técnico e burocrático, sem relação de confiança necessária.

O Plenário do STF, por unanimidade, fixou 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."**

Essa tese representa verdadeiro marco na jurisprudência do STF sobre a matéria. Cada um dos requisitos merece análise específica:

#### **Primeiro Requisito: Destinação Exclusiva a Funções de Direção, Chefia e Assessoramento**

O primeiro requisito estabelece vedação expressa à criação de cargos comissionados para o desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Trata-se de reafirmação do comando constitucional expresso no artigo 37, inciso V.

**Atividades de direção** são aquelas que envolvem poder decisório e gestão de órgãos ou unidades administrativas. **Funções de chefia** relacionam-se ao comando de equipes e coordenação de trabalhos. **Atribuições de assessoramento** dizem respeito ao auxílio direto às autoridades na tomada de decisões estratégicas.

Por outro lado, **atividades burocráticas** são as rotinas administrativas padronizadas; **funções técnicas** exigem conhecimentos especializados e formação específica; e **tarefas operacionais** consistem na execução material dos serviços públicos.

O STF deixou claro que a mera utilização de nomenclaturas como "assessor", "coordenador" ou "chefe" não é suficiente para caracterizar o cargo como de direção, chefia ou assessoramento. É imprescindível examinar as atribuições efetivamente descritas na lei.

#### **Segundo Requisito: Necessária Relação de Confiança**

O segundo requisito reforça a natureza fiduciária dos cargos comissionados. A exceção ao concurso público somente se justifica quando houver necessidade de vínculo especial de confiança entre nomeante e nomeado.

Essa relação de confiança não se confunde com mera discricionariedade administrativa. Deve haver efetiva necessidade de que o ocupante do cargo partilhe das orientações políticas e administrativas da autoridade, auxiliando-a diretamente em decisões estratégicas ou na condução de políticas públicas.

Atividades meramente técnicas, que podem ser executadas segundo padrões objetivos e impessoais, não justificam a dispensa do concurso público. Como exemplo, pode-se citar: elaboração de pareceres jurídicos padronizados, fiscalização de obras, análise de processos administrativos rotineiros, entre outras.

#### **Terceiro Requisito: Proporcionalidade Quantitativa**

O terceiro requisito estabelece dupla proporcionalidade:

**a) Proporcionalidade material:** O número de cargos comissionados deve guardar relação com a efetiva necessidade administrativa. Não se pode criar cargos em comissão apenas para favorecer apadrinhados políticos.

**b) Proporcionalidade formal:** Deve haver equilíbrio entre o número de cargos comissionados e o de cargos efetivos. A criação excessiva de comissionados pode indicar tentativa de burla ao concurso público.





#### Quarto Requisito: Descrição Clara das Atribuições na Lei

O quarto requisito tem natureza procedimental e instrumental. Determina que a própria lei criadora dos cargos comissionados descreva, de forma clara, objetiva e analítica, as atribuições a serem desempenhadas.

Essa exigência possui tripla finalidade:

**a) Controle de constitucionalidade:** Permite ao Poder Judiciário verificar se as atribuições efetivamente correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento.

**b) Transparência:** Possibilita à sociedade conhecer as funções que serão exercidas pelos comissionados.

**c) Vedação ao arbítrio:** Impede que as atribuições sejam definidas posteriormente, por atos infr legais ou discricionariamente pela autoridade nomeante.

A simples menção genérica a "atividades de assessoramento" ou "funções de apoio" não atende ao requisito constitucional. É necessário elenco específico das atribuições, permitindo identificar com clareza a natureza das funções.

#### 2.2.3. ADI 6.655 - Das atribuições permitidas e vedadas ao cargo em comissão

Além do Tema 1010, o STF proferiu outras decisões relevantes sobre cargos comissionados. Na ADI 6.655/SE, a Corte analisou lei sergipana que criava cargos comissionados no Tribunal de Contas do Estado para funções de natureza finalística, como fiscalização e auditoria.

O STF declarou a inconstitucionalidade da norma, reafirmando que atividades finalísticas, de natureza técnica e que exigem especialização, devem ser exercidas por servidores efetivos, aprovados em concurso público. Apenas as atividades-meio, de caráter gerencial ou estratégico, podem ser atribuídas a comissionados.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. ANTC. LEGITIMIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL DE SERGIPE N. 232/2013. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL DE SERGIPE N. 204/2011. CARGOS EM COMISSÃO. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO. TEMA 1.010 REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. FUNÇÕES E QUADRO PRÓPRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. SIMETRIA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. MODULAÇÃO. 1. A Constituição reservou à Administração um regime jurídico minucioso na conformação do interesse público a fim de resguardar a isonomia e eficiência na formação do seus quadros, do qual decorre a excepcionalidade da categoria "cargo em comissão". 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal cuidou de densificar os critérios quem norteiam o controle de constitucionalidade das leis que criam

cargos comissionados, os quais não restam configurados no caso concreto. Precedentes. Tema 1.010 de Repercussão Geral. 3. Inconstitucionalidade material por ausência da descrição em lei das atribuições dos cargos de coordenador jurídico (art. 17, § 3º, da LCE 204/2011), coordenador de auditoria operacional (art. 19, §5º, da LCE 204/2011) e de engenharia (art. 19, § 6º, da LCE 204/2011), e de coordenador de controle e inspeção (art. 27 da LCE 204/2011). 4. Inconstitucionalidade material do §3º e caput do art. 9º da LCE 232/2013, na redação dada pelo art. 1º da LCE 256/2015, visto que conferem a um “cargo em comissão” (Coordenadores de Unidade Orgânica do Tribunal), atribuições de Estado exclusivas de cargo de provimento efetivo integrante do quadro próprio do TCE/SE, em violação aos arts. 37, II e V, e também aos arts. 70, 71, 73 e 75 da CRFB. 5. Tendo em vista a necessidade de preservar os atos praticados pelos servidores ocupantes dos cargos comissionados ora declarados inconstitucionais, assim como o período em que estiveram prestando serviços à Administração, proponho, por razões de segurança jurídica, que a decisão tenha eficácia ex nunc. 6. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente com modulação de efeitos. (ADI 6655, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 09-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-108 DIVULG 02-06-2022 PUBLIC 03-06-2022).

### **2.3. DAS VIOLAÇÕES AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO**

Com base na jurisprudência consolidada do STF, é possível identificar as diversas inconstitucionalidades e ilegalidades praticadas pela Câmara Municipal de Olinda na criação de cargos comissionados e efetiva nomeação para o preenchimento de cargos.

#### **2.3.1. Burla Material: Atribuições Técnicas Disfarçadas**

A primeira forma de violação ocorreu quando as Leis municipais criaram cargos comissionados com denominação genérica (assessor, coordenador, etc.), mas lhe atribuíram funções essencialmente técnicas, burocráticas ou operacionais, conforme se observa na descrição das atribuições de todos os cargos em comissão ora impugnados descritas no bojo desta Exordial.

Nesses casos, embora a nomenclatura sugira função de assessoramento ou coordenação, as atribuições efetivas são técnicas e não exigem relação especial de confiança. Configuram, portanto, burla ao concurso público.

#### **2.3.2. Duplicidade Funcional: Criação de Cargo Comissionado Quando Já Existe Cargo Efetivo com Mesmas Atribuições**

Outra face grave da violação se dá quando o ente público cria cargo comissionado com atribuições idênticas ou muito semelhantes às de cargo efetivo já existente em sua estrutura.

Essa situação revela inequívoca tentativa de substituir servidores efetivos, que deveriam ser contratados por concurso público, por ocupantes de cargos comissionados, nomeados por critérios políticos.





O TCE-PE, no **Processo TC nº 24100373-8**, ao auditar as contas da Câmara Municipal de Olinda foi categórico ao afirmar que os cargos de Assessor Legislativo, Assessor Especial e Assessor Administrativo, entre outros, "destinam-se a realizar funções comandadas, exercendo serviços burocráticos", em afronta ao art. 37, V, da Constituição e à tese fixada pelo STF no RE nº 1041210, inclusive, o Tribunal de Contas determinou a apresentação de um plano de readequação do quadro de pessoal e a extinção dos cargos em comissão com atribuições incompatíveis. A resistência da Câmara em cumprir tais determinações reforça a necessidade de intervenção judicial.

O STF tem declarado a inconstitucionalidade dessas criações, como demonstra o julgamento do ARE 1.520.440, que será analisado detalhadamente adiante.

### **2.3.3. Excesso Quantitativo: Desproporcionalidade no Número de Cargos Criados**

A criação de número excessivo de cargos comissionados, desproporcional às necessidades administrativas e ao quadro de servidores efetivos, também caracteriza violação constitucional.

Corroborando a presente tese, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no bojo do **Processo TC nº 24100373-8**, realizou auditoria especial na Câmara Municipal de Olinda, na qual constatou o "excesso de cargos comissionados e inadequação das atribuições desempenhadas".

**O relatório de auditoria apontou a manifesta desproporcionalidade entre servidores comissionados (91,73%) e efetivos (8,27%) em fevereiro de 2025**, ressaltando que tal desequilíbrio "pode significar evidência da criação de cargos de provimento em comissão para a realização de atividades usuais, cujo desempenho deve ser reservado aos ocupantes de cargos efetivos".

### **2.3.4. Omissão Legislativa: Ausência de Descrição Clara das Atribuições**

Constitui também violação a criação de cargos comissionados sem descrição clara e objetiva de suas atribuições na própria lei.

Essa omissão:

- Impede o controle jurisdicional adequado;
- Permite arbítrio na definição posterior das funções;
- Dificulta a fiscalização pela sociedade.

O STF tem entendido que, na ausência de descrição legal das atribuições, presume-se a inconstitucionalidade do cargo criado, por impossibilidade de verificar se atende aos requisitos constitucionais.

O caso dos autos, transita entre a falta de descrição legal das atribuições dos cargos comissionados, a descrição genérica e a descrição idêntica ou extremamente similar às atribuições conferidas aos cargos efetivos.

### **2.3.5. Desvio Funcional: Exercício de Atribuições Diversas das Previstas em Lei**



Mesmo quando a lei descreve adequadamente as atribuições do cargo comissionado, pode haver violação constitucional se, na prática, o ocupante exerce funções diversas, especialmente de natureza técnica ou operacional.

Embora essa hipótese não configure vício na criação do cargo (que pode ser formalmente constitucional), caracteriza ilegalidade administrativa passível de controle jurisdicional e responsabilização.

Conforme se observa do acervo probatório coligido aos autos, a Câmara Municipal de Olinda não apenas adota uma postura que configura uma ilegalidade administrativa, pois, desde a origem os instrumentos legais estão eivados de vícios de constitucionalidade e legalidade.

A conduta da Câmara Municipal de Olinda, ao preterir a nomeação de candidatos aprovados em concurso público em detrimento da manutenção e criação de cargos em comissão para o exercício de funções técnicas permanentes, representa uma afronta direta aos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito.

## **2.4. O CARGO DE PROCURADOR DA CÂMARA MUNICIPAL: NATUREZA JURÍDICA E REGIME CONSTITUCIONAL**

Além das gritantes transgressões ao regime constitucional do concurso público, a conduta da Câmara Municipal de Olinda ao criar por lei e ainda nomear os cargos em comissão em detrimento dos candidatos aprovados no concurso público, especificamente quanto ao cargo de procurador e subprocurador encontra-se óbices intransponíveis acerca do arquétipo da advocacia pública na Constituição Federal, conforme passa a expor.

### **2.4.1. A Advocacia Pública na Constituição de 1988**

A Constituição Federal de 1988 tratou expressamente da advocacia pública em seus artigos 131 e 132, estabelecendo:

**"Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo."**

**"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas."**

Embora a Constituição não trate expressamente da advocacia pública municipal, o STF tem reconhecido a aplicabilidade dos mesmos princípios aos Municípios que optarem por criar suas Procuradorias.



Nesse passo, a função de procurador público, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, possui características específicas que a distinguem de outras atividades administrativas:

- a) Natureza Técnico-Jurídica:** Exige formação superior em Direito e conhecimentos jurídicos especializados.
- b) Permanência e Continuidade:** As atribuições não são transitórias, mas permanentes e contínuas.
- c) Independência Funcional:** O procurador deve atuar com autonomia técnica, fundamentando suas manifestações exclusivamente em critérios jurídicos.
- d) Responsabilidade Profissional:** Sujeita-se a regime deontológico próprio, com responsabilização por pareceres manifestamente ilegais.
- e) Atividade-Fim do Estado:** A representação judicial e a consultoria jurídica constituem atividades essenciais ao funcionamento estatal.

Frise-se que um dos princípios fundamentais que regem a advocacia pública é o da **unicidade institucional**. Embora não expresso literalmente na Constituição, decorre da interpretação sistemática dos artigos 131 e 132.

O princípio da unicidade determina que, uma vez instituída a Procuradoria, compete exclusivamente a ela e aos seus membros (procuradores concursados) o exercício das funções de:

- Representação judicial do ente público;
- Representação extrajudicial;
- Consultoria jurídica;
- Assessoramento jurídico.

Esse princípio veda a criação de estruturas paralelas para exercício das mesmas atribuições, especialmente mediante cargos comissionados.

#### **2.4.2. ADPF nº 1.037: A Unicidade da Advocacia Pública Municipal**

Em 19 de agosto de 2024, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.037, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM) contra dispositivos da Lei Complementar nº 136/2020 do Município de Macapá/AP.

A norma municipal questionada criava Assessorias Jurídicas Setoriais, cujos titulares seriam nomeados em comissão, para exercer funções de consultoria e assessoramento jurídico, paralelamente à Procuradoria Municipal já existente.

O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido, fixando os seguintes entendimentos: **a) Liberdade de Conformação Municipal:** Os Municípios não são constitucionalmente obrigados a instituir Procuradorias Municipais. Trata-se de opção política e administrativa de cada ente. **b) Unicidade Institucional:** Uma



vez criada a Procuradoria Municipal, aplica-se obrigatoriamente o princípio da unidade institucional da advocacia pública. **c) Exclusividade Funcional:** Compete exclusivamente aos Procuradores Municipais concursados o exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem como de representação judicial e extrajudicial. **d) Vedação a Cargos Comissionados:** É inconstitucional permitir que ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exerçam as funções próprias dos Procuradores Municipais.

O Ministro Gilmar Mendes, relator da ADPF, fundamentou o voto destacando:

"Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial. Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF."

A ementa do julgado é lapidar:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP. **3. Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal. Liberdade de conformação. 4. Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial. Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF. 5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais.** 6. Parcial procedência do pedido.

(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).

Ademais, no julgamento do **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.520.440/MS**, a Suprema Corte reafirmou ser inconstitucional a criação de cargo em comissão de Procurador-Geral quando o órgão já possui cargo efetivo de Procurador com atribuições semelhantes. O Ministro Relator, Flávio Dino, destacou:

"(...) 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.**"

Eis o inteiro teor da ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI Nº 3.092/2016. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO DE PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA UNIDADE INSTITUCIONAL. INOBSERVÂNCIA. ATRIBUIÇÕES SEMELHANTES ÀS DO CARGO EFETIVO DE PROCURADOR DA CÂMARA MUNICIPAL. REQUISITOS PARA CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. TEMA 1.010. DESCUMPRIMENTO. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. No caso em exame, o cargo em comissão de Procurador-Geral recebeu atribuições semelhantes às do cargo efetivo de Procurador, o que configura violação ao princípio da unicidade institucional da advocacia pública municipal. 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). 2. Agravo interno conhecido e não provido. (ARE 1520440 AgR, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-06-2025 PUBLIC 23-06-2025).

Os julgados proferidos pela Suprema Corte não deixam margem para dúvidas, é inconstitucional a nomeação de comissionados para o desempenho de funções típicas de cargos efetivos cujas atribuições sejam da Procuradoria da Casa Legislativa.

Cuida-se de entendimento que consolida o que as Cortes Locais já vinham decidindo e que fortalece a obrigatoriedade do princípio do concurso público, senão vejamos:

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 – 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. (TJMS. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2000649-52.2022.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Relator (a): Des. Eduardo Machado Rocha, j: 13/12/2022, p: 15/12/2022).**



EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 4º, INCISOS II E V. ARTIGO 5º, §1º, A RESPEITO DA EXPRESSÃO "OU ASSESSORES JURÍDICOS MUNICIPAIS". ARTIGO 8º, ARTIGO 10, A RESPEITO DA EXPRESSÃO "ASSESSOR JURÍDICO MUNICIPAL", TODOS DA LEI Nº 683, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE LAJE DO MURIAÉ. Legislação impugnada que dispõe sobre a organização, quadro, carreira, vencimentos e atribuições dos procuradores jurídicos municipais e do quadro lotacional dos cargos em comissão da procuradoria-geral do município de laje do Muriaé. Criação dos cargos de secretário da procuradoria e de assessor do procurador. Ausência de prévia descrição das atribuições dos referidos cargos. Imprescindibilidade de efetiva demonstração da compatibilidade das atribuições dos cargos comissionados aos princípios da livre nomeação, exoneração ad nutum e ao caráter de direção, chefia e assessoramento. Inviabilidade jurídica da criação de cargo sem prévia delimitação. **Funções inerentes aos cargos de "secretário da procuradoria" e de "assessor do procurador" que se incluem entre as atribuições exclusivas e privativas dos demais procuradores municipais, aprovados em concurso publico de provas e títulos. Vulneração as normas dispostas nos artigos 9º, §1º, 77, caput e incisos II e VIII, 176, caput e §2º, 345, caput e 363, todos da Constituição do Estado DO Rio de Janeiro, bem como dos artigos 5º, caput, 37, caput e incisos II e V, 131, caput e §2º, e 132, da Constituição Federal.** Limitações materiais à representação institucional do ente federativo em juízo e à atividade de consultoria jurídica. **Vedação à nomeação de pessoas estranhas ao quadro permanente da procuradoria geral do município para funções de assistência, consultoria e assessoria jurídica, somente admitindo o seu exercício por servidores regularmente investidos, após prévia aprovação em concurso público.** Embargante que, em sua peça de fls. 122/125, afirmou o simples envio de mensagem para Câmara Municipal, a qual se encontrava pendente de deliberação. Fato que, por si só, não é capaz, de alterar o julgamento deste e. Órgão especial. Demais disso, a promulgação de nova legislação não tem o condão de revogar a Lei ora impugnada. Excesso do poder regulamentar. Patente inconstitucionalidade por vícios formal e material. Embargos de declaração que têm o propósito de aperfeiçoar o julgado, não de modificá-lo, o que se admite apenas em casos excepcionais, quando é possível atribuir-lhes efeitos infringentes, após o devido contraditório (artigo 1.023, § 2º, do CPC). Mero inconformismo. Inadequação formal e material. Desprovimento do recurso. (TJRJ; ADI 0060893-20.2021.8.19.0000; Rio de Janeiro; Tribunal Pleno e Órgão Especial; Relª Desª Marília de Castro Neves Vieira; DORJ 30/11/2023; Pág. 160).

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. PRETENSÃO INICIAL QUE OBJETIVA NOMEAÇÃO PARA O CARGO DE PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE MAGÉ, TENDO EM VISTA QUE, EMBORA APROVADO FORA DO NÚMERO DE VAGAS DO EDITAL, EM 14º LUGAR, O MUNICÍPIO CONTRATOU PRECARIAMENTE ADVOGADOS PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO TÍPICA DE PROCURADOR MUNICIPAL.



SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INCONFORMISMO DA MUNICIPALIDADE QUE SUSTENTA AUSÊNCIA DE APRECIÇÃO DOS PEDIDOS FORMULADOS NA EMENDA À INICIAL. QUE NÃO SURGIRAM NOVAS VAGAS PARA O CARGO DE PROCURADOR, UMA VEZ QUE JÁ EXISTIAM. QUE OS CARGOS EM COMISSÃO PREVISTOS NA ESTRUTURA DO MUNICÍPIO NÃO SÃO EXCLUSIVOS PARA ADVOGADOS. QUE NÃO SÃO FUNÇÕES TÍPICAS DE PROCURADOR MUNICIPAL. QUE A DESISTÊNCIA DOS CANDIDATOS APROVADOS FORA DO NÚMERO DE VAGAS NÃO PRODUZEM EFEITOS. QUE O PODER JUDICIÁRIO NÃO PODE INTERVIR PARA ALTERAR O ESTIPULADO NO CONCURSO. QUE O AUTOR NÃO TEM DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. A apreciação dos pedidos formulados com o objetivo de produzir prova não têm o condão de modificar o mérito e, por consequência, o regime de sucumbência, não havendo que se falar, por conseguinte, em anulação do decisum, por esse motivo ao argumento de sentença citra petita. 2. Candidato aprovado fora do número de vagas previsto no edital do concurso público que tem direito subjetivo à nomeação se, além do surgimento de novas vagas, durante o prazo de validade do certame, comprovar cabalmente comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado, o que foi devidamente realizado pela parte autora. Tema 784 do STF. 3. Parte autora que não obteve a aprovação dentro do número de vagas, eis que alcançou a 14ª colocação, em referido concurso, que previa apenas 4(quatro) vagas para o cargo de Procurador do Município. Convocação de três candidatos, desistência de dois candidatos. **4. Municipalidade que, ao invés de convocar o próximo classificado, contratou a título precário, em cargo de comissão, profissionais da área jurídica que exerciam atividade típica de Procurador do Município, como assessoria jurídica e prática de atos processuais como retirada de guia, retirada de processo e vista de processo em cartório. 5. Cargo em comissão de assessor especial e consultor jurídico. Prática de atos processuais típicos de Procuradores do Município. Evidência de verdadeiro desvio de finalidade do ato administrativo. Mácula ao art. 37, II, da Carta da República. Configuração do surgimento de novas vagas para o cargo. 6. Municipalidade que não apresentou qualquer justificativa para a contratação precária e, em momento algum no curso do processo, se manifestou ou demonstrou interesse em comprovar a necessidade da aludida contratação para demonstrar sua legitimidade, ônus esse que lhe cabia a teor do que dispõe o art. 373, II do CPC.** 7. Direito subjetivo da parte autora à nomeação, uma vez que houve comportamento expresso do Poder Público no sentido da necessidade de nomeação, de pelo menos 13(treze) agentes públicos de forma precária durante o prazo de validade do concurso, configurando-se a respectiva preterição. 8. Direito subjetivo à nomeação configurado, também, diante da desistência posterior de 6 (seis) candidatos que obtiveram melhor classificação que a parte autora. **9. Em que pese se tratar de ato submetido à discricionariedade do administrador, a convocação de agente público para o exercício da função típica de Procurador do Município, violando, assim, as regras do concurso para o referido cargo, demonstra o evidente desvio de finalidade do ato administrativo, o que enseja a intervenção do Poder Judiciário.** 10. Não se pode considerar que a





intervenção do Poder Judiciário implique em invasão do mérito administrativo e violação ao princípio da separação dos poderes (artigo 2º da CRFB/1988), pois, vigora na hipótese o Princípio da Inafastabilidade da Prestação Judicial, consagrado no art. 5º, XXXV da CF, pelo qual a Lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário, qualquer lesão ou ameaça a direito. (TJRJ; APL 0006400-50.2014.8.19.0029; Magé; Sétima Câmara de Direito Privado; Rel. Desig. Des. Álvaro Henrique Teixeira de Almeida; DORJ 11/07/2023; Pág. 550).

O STF reconheceu algumas exceções ao princípio da unicidade, aplicáveis também aos Municípios:

- a) Poder Judiciário:** Admite-se a existência de cargos efetivos de advogados no quadro administrativo do Poder Judiciário para assessoramento jurídico, visando preservar sua independência funcional.
- b) Causas Especiais:** É permitida a contratação excepcional de advogados particulares para causas especiais de elevada complexidade ou especialização.
- c) Universidades:** Universidades públicas, em razão de sua autonomia constitucional (art. 207, CF), podem criar Procuradorias próprias.
- d) Assembleias Legislativas:** Podem ter corpo jurídico próprio para consultoria e para representação judicial em causas que envolvam defesa de suas prerrogativas institucionais.

A decisão na ADPF 1.037 aplica-se integralmente às Câmaras Municipais que tenham instituído suas Procuradorias.

Se a Câmara Municipal criou cargos efetivos de Procurador Legislativo ou da Câmara, com atribuições de representação judicial e consultoria jurídica, aplica-se o princípio da unicidade, vedando-se:

- A criação de cargos comissionados de "assessor jurídico" ou similar para exercer as mesmas funções;
- A contratação direta de advogados particulares, salvo em casos excepcionais;
- A atribuição de funções jurídicas a ocupantes de cargos comissionados estranhos à carreira.

## **2.5. A FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE DAS CONDUTAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE OLINDA**

A análise minuciosa dos fatos e do arcabouço jurídico aplicável permite concluir, de forma inequívoca, que a Câmara Municipal de Olinda perpetrou múltiplas e graves violações ao regime constitucional do concurso público, configurando verdadeira subversão da ordem jurídica estabelecida pela Constituição Federal de 1988.



A conduta do ente demandado revela um padrão sistemático e deliberado de desrespeito aos princípios estruturantes da Administração Pública, materializado em cinco dimensões distintas e cumulativas de ilicitude:

Primeira violação: A Câmara Municipal criou cargos comissionados com atribuições manifestamente técnicas, burocráticas e operacionais, em flagrante descompasso com o comando do art. 37, V, da Constituição Federal e com a tese vinculante fixada pelo STF no Tema 1010 (RE 1.041.210). Os cargos de Subprocurador, Coordenador de Controle Interno e Assessor Parlamentar, entre outros, ostentam atribuições idênticas às dos cargos efetivos de Analista Legislativo - Especialidade Jurídica, Analista Legislativo - Especialidade Controladoria Interna e Técnico Legislativo - Especialidade Administrativa, respectivamente, configurando inequívoca burla material ao princípio do concurso público.

Segunda violação: A criação dos referidos cargos comissionados ocorreu em contexto de duplicidade funcional evidente, na medida em que a própria estrutura legislativa já contemplava cargos efetivos destinados ao desempenho das mesmas funções. Trata-se de substituição deliberada de servidores de carreira, aprovados em concurso público vigente e com direito líquido e certo à nomeação, por ocupantes de cargos comissionados escolhidos por critérios político-clientelistas, em direta afronta ao princípio republicano e à moralidade administrativa.

Terceira violação: O quantitativo de cargos comissionados criados pelas Leis nº 6.369/2025, 6.377/2025 e 6.400/2025 revela desproporcionalidade gritante e inadmissível. Enquanto os servidores comissionados representam 91,73% do quadro de pessoal, os efetivos correspondem a apenas 8,27%, conforme constatado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Essa inversão absoluta da lógica constitucional, que estabelece o concurso público como regra e o cargo comissionado como exceção, demonstra que a Câmara Municipal transformou a exceção em regra, esvaziando por completo o comando normativo do art. 37, II, da Constituição Federal.

Quarta violação: A conduta da Câmara Municipal reveste-se de especial gravidade ao se constatar que, no mesmo exercício legislativo em que se absteve de nomear os 17 candidatos aprovados em concurso público vigente, criou mais de 75 (setenta e cinco) novos cargos comissionados, distribuídos em três leis municipais editadas em sequência. Essa simultaneidade temporal entre a omissão inconstitucional (não nomeação dos aprovados) e a ação inconstitucional (criação massiva de comissionados) evidencia o propósito deliberado de fraudar o sistema constitucional de acesso aos cargos públicos.

Quinta violação: A resistência contumaz da Câmara Municipal em adotar as medidas corretivas determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado, bem como em atender às recomendações do Ministério Público, caracteriza postura de desprezo institucional às instâncias de controle, revelando que as ilegalidades não decorrem de mero equívoco hermenêutico, mas sim de opção política consciente/dolosa pela perpetuação de práticas incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Sexta violação: a criação dos cargos de Procurador e Subprocuradores da Câmara Municipal em comissão viola duplamente a Constituição Federal: (i) desrespeita o princípio da unicidade institucional da advocacia pública, expressamente reconhecido pelo STF na ADPF 1.037 e no ARE 1.520.440; e (ii) usurpa atribuições que são exclusivas dos



Procuradores concursados, conforme determina o art. 132 da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Municípios que optam por instituir Procuradorias.

O conjunto probatório coligido aos autos demonstra, de forma cristalina, que a Câmara Municipal de Olinda violou, cumulativa e sistematicamente, todos os requisitos constitucionais estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010 para a criação de cargos comissionados:

- a) Criou cargos comissionados para o desempenho de atividades burocráticas, técnicas e operacionais, em violação ao primeiro requisito;
- b) Nomeou ocupantes para cargos cujas atribuições não pressupõem relação especial de confiança, mas sim conhecimento técnico especializado, em violação ao segundo requisito;
- c) Criou número manifestamente desproporcional de cargos comissionados em relação aos cargos efetivos e às necessidades administrativas, em violação ao terceiro requisito;
- d) Descreveu atribuições de forma genérica ou idêntica às dos cargos efetivos, impedindo o adequado controle de constitucionalidade, em violação ao quarto requisito.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal não deixa margem para dúvidas quanto à inconstitucionalidade das condutas perpetradas. No RE 1.041.210 (Tema 1010), na ADI 6.655/SE e em inúmeros outros precedentes, a Corte Constitucional tem reafirmado, de forma categórica e reiterada, que a exceção ao concurso público deve ser interpretada restritivamente, sob pena de completo esvaziamento da regra constitucional.

O caso concreto representa, portanto, hipótese paradigmática de violação frontal e deliberada ao regime constitucional de acesso aos cargos públicos. A Câmara Municipal de Olinda não apenas desrespeitou a Constituição Federal, como o fez de modo sistemático, reiterado e desafiador, mesmo após advertências formais do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Tal conduta não pode ser tolerada pelo Poder Judiciário, guardião último da ordem constitucional. A intervenção judicial faz-se imperiosa e inadiável, sob pena de consolidação de um quadro de flagrante inconstitucionalidade que ofende não apenas os candidatos aprovados e preteridos, mas toda a sociedade, destinatária final de uma Administração Pública profissionalizada, meritocrática e comprometida com o interesse público.

A declaração de inconstitucionalidade das Leis nº 6.369/2025, 6.377/2025 e 6.400/2025, no que tange aos dispositivos que criaram os cargos comissionados ora impugnados, bem como a determinação de nomeação imediata dos candidatos aprovados no concurso público vigente, constituem medidas indispensáveis à restauração da ordem jurídica violada e à afirmação da supremacia da Constituição Federal.



É imperioso reconhecer que o direito subjetivo dos candidatos aprovados dentro do número de vagas não pode ser indefinidamente postergado sob alegações genéricas de contingências orçamentárias, especialmente quando a própria Administração demonstra, por atos concretos, que dispõe de recursos para nomear dezenas de ocupantes de cargos comissionados com atribuições idênticas às dos cargos efetivos para os quais há candidatos aprovados aguardando nomeação.

Por todo o exposto, resta evidenciada a necessidade de pronunciamento judicial que restabeleça a ordem constitucional violada, declarando a inconstitucionalidade das normas impugnadas e determinando a adoção das medidas necessárias à efetivação do princípio do concurso público, pilar inafastável do Estado Democrático de Direito e garantia fundamental de acesso isonômico aos cargos públicos.

Impõe-se, portanto, a procedência integral dos pedidos, com:

- A declaração incidental de inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 6.369/2025, 6.377/2025 e 6.400/2025, nos dispositivos que criaram cargos em comissão com atribuições técnicas, burocráticas ou idênticas às de cargos efetivos;
- A determinação de nomeação imediata de todos os candidatos aprovados dentro do número de vagas no concurso público vigente;
- A vedação de novas nomeações para os cargos em comissão declarados inconstitucionais;
- A exoneração dos atuais ocupantes desses cargos inconstitucionais.

Somente assim se restaurará a ordem constitucional violada, se dará efetividade aos princípios republicanos e se respeitará a autoridade da Constituição Federal e do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição não é uma carta de intenções. É norma jurídica cogente, de observância obrigatória por todos os Poderes. Sua violação não pode ser tolerada. Sua autoridade precisa ser restaurada.

É o que se espera da atuação do Poder Judiciário nestes autos.

### **3 - DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

#### **3.1. Da Presença dos Requisitos Legais**

O art. 300 do Código de Processo Civil estabelece que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

*In verbis:*

*"Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo."*



No caso vertente, ambos os requisitos encontram-se amplamente demonstrados, conforme se passa a expor.

### **3.2. Da Probabilidade do Direito (*Fumus boni iuris*)**

A probabilidade do direito revela-se de forma inequívoca e robusta, consubstanciada em múltiplos fundamentos jurídicos de hierarquia constitucional e jurisprudencial.

#### **3.2.1. Da Violação Frontal à Constituição Federal**

A Câmara Municipal de Olinda viola manifestamente o art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, que estabelecem: *Inciso II: a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos; Inciso V: os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.*

Conforme amplamente demonstrado na presente exordial, as Leis Municipais nº 6.369/2025, 6.377/2025 e 6.400/2025 criaram dezenas de cargos em comissão cujas atribuições são eminentemente técnicas, burocráticas e operacionais, idênticas ou extremamente semelhantes às dos cargos efetivos objeto do concurso público vigente, homologado em 26 de agosto de 2024.

Essa sobreposição funcional não é acidental. Trata-se de sistemática substituição de servidores efetivos por comissionados, em frontal violação à regra constitucional do concurso público.

#### **4.2.2. Do Desrespeito à Jurisprudência Vinculante do STF**

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1.041.210 (Tema 1.010), fixou tese com repercussão geral estabelecendo requisitos rígidos para a criação de cargos em comissão. A Câmara Municipal de Olinda viola todos os quatro requisitos dessa tese vinculante:

Os cargos criados não se destinam exclusivamente a funções de direção, chefia e assessoramento, mas exercem atividades técnicas, burocráticas e operacionais (Subprocuradores executam funções típicas de Procuradores; Coordenadores de Controle Interno realizam auditorias técnicas; Assessores Parlamentares executam tarefas administrativas rotineiras).

Não há necessária relação de confiança para o exercício de funções técnicas padronizadas como elaboração de pareceres jurídicos, realização de auditorias contábeis ou organização de arquivos administrativos.

O número de cargos comissionados é manifestamente desproporcional: 91,73% de comissionados contra apenas 8,27% de efetivos, conforme constatado pelo Tribunal de Contas do Estado (Processo TC nº 24100373-8).

Embora haja descrição das atribuições nas leis, essas descrições revelam funções idênticas às de cargos efetivos já existentes, configurando duplicidade funcional vedada pela jurisprudência do STF.

### **3.2.3. Da Violação ao Princípio da Unicidade da Advocacia Pública**

No julgamento da ADPF 1.037 e do ARE 1.520.440, o STF foi categórico ao afirmar que, uma vez instituída Procuradoria Municipal com cargos efetivos, é inconstitucional a criação de cargos em comissão (Procurador-Geral, Subprocuradores, Assessores Jurídicos) para exercer funções de representação judicial, extrajudicial e consultoria jurídica.

A Câmara Municipal de Olinda possui cargo efetivo de Analista Legislativo – Especialidade Jurídica, com atribuições de representação judicial e consultoria jurídica. Não obstante, criou cargos comissionados de Procurador e dois Subprocuradores com as mesmas atribuições, em frontal violação ao princípio da unicidade institucional da advocacia pública.

### **3.2.4. Da Constatação pelo Tribunal de Contas**

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no Processo TC nº 24100373-8, realizou auditoria especial e constatou formalmente: excesso de cargos comissionados e inadequação das atribuições desempenhadas; e manifesta desproporcionalidade entre comissionados (91,73%) e efetivos (8,27%); que tal desequilíbrio "pode significar evidência da criação de cargos de provimento em comissão para a realização de atividades usuais, cujo desempenho deve ser reservado aos ocupantes de cargos efetivos".

Essa constatação técnica por órgão constitucionalmente incumbido da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial reforça sobremaneira a probabilidade do direito.

### **3.2.5. Do Direito Subjetivo à Nomeação dos Candidatos Aprovados**

Os candidatos aprovados dentro do número de vagas no concurso público homologado em 26 de agosto de 2024 possuem direito subjetivo à nomeação, conforme jurisprudência pacífica do STF e do STJ.

A jurisprudência firmou entendimento de que a aprovação dentro do número de vagas gera direito líquido e certo à nomeação, especialmente quando demonstrada a necessidade do serviço público, o que resta evidenciado pela criação e preenchimento massivo de cargos comissionados para exercer as mesmas funções.

Nesse sentido, a Súmula 15 do STF estabelece: *"Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem direito à nomeação, quando o cargo for preenchido sem observância da classificação"*.

No caso concreto, não apenas houve preenchimento sem observância da classificação, como houve criação de dezenas de novos cargos para exercer funções idênticas, o que reforça o direito subjetivo à nomeação.





**3.2.6. Da Robusta Prova Pré-constituída**

O Ministério Público apresenta prova pré-constituída robusta e inequívoca: Edital do Concurso Público nº 001/2024; Termo de Homologação do resultado final (26/08/2024); Leis Municipais nº 6.369/2025, 6.377/2025 e 6.400/2025 (criação dos cargos comissionados); Lei Municipal nº 6.276/2022 (descrição das atribuições dos cargos efetivos); Relatório de Auditoria do TCE-PE (Processo TC nº 24100373-8); Correspondências e ofícios trocados entre MPPE e Câmara Municipal demonstrando a inércia na nomeação dos aprovados. A existência de farta documentação comprova de forma inequívoca os fatos narrados, conferindo ainda maior densidade à probabilidade do direito.

**3.2.7. Conclusão sobre o *Fumus Boni iuris***

Diante de todo o exposto, a probabilidade do direito não é meramente plausível — é manifesta, robusta e qualificada. Há: Violação direta e literal da Constituição Federal; Desrespeito a decisões vinculantes do STF com repercussão geral; Constatação formal por Tribunal de Contas; Direito subjetivo dos candidatos aprovados; Prova pré-constituída irrefutável. Todos esses elementos convergem para uma conclusão inexorável: o direito vindicado é altamente provável, justificando plenamente a concessão da tutela de urgência.

**3.3. Do Perigo de Dano e do Risco ao Resultado Útil do Processo (*Periculum in Mora*)**

O segundo requisito para concessão da tutela de urgência — o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo — revela-se de forma ainda mais evidente e imediata.

**3.3.1. Do Risco de Perecimento do Direito dos Candidatos Aprovados**

O concurso público foi homologado em 26 de agosto de 2024, tendo prazo de validade de 2 (dois) anos, prorrogável por igual período.

A cada dia que passa sem a nomeação dos candidatos aprovados, reduz-se o prazo de validade do certame, aproximando-se o risco de perecimento do direito subjetivo à nomeação.

Se a Câmara Municipal permanecer inerte e apenas vier a nomear os aprovados ao final do prazo de validade — ou, pior, deixar transcorrer o prazo sem qualquer nomeação —, o provimento jurisdicional final será inútil, pois terá ocorrido justamente o dano que se pretendia evitar.

**3.3.2. Da Continuidade da Conduta Ilícita**

O perigo de dano não é meramente potencial ou futuro — é atual e permanente.

A Câmara Municipal, mesmo após - notificações e recomendações do Ministério Público; determinações do Tribunal de Contas do Estado; e homologação válida do concurso público - continua nomeando e mantendo ocupantes de cargos em comissão inconstitucionais, ao passo que se mantém inerte quanto à nomeação dos concursados aprovados.



Mais grave ainda: em pleno ano de 2025, aprovou três leis municipais criando dezenas de novos cargos comissionados, evidenciando não apenas a ausência de intenção de corrigir as irregularidades, mas o deliberado propósito de aprofundá-las.

### **3.3.3. Do Dano ao Patrimônio Público e à Moralidade Administrativa**

A cada dia, a manutenção de dezenas de ocupantes de cargos em comissão inconstitucionais onera desnecessariamente os cofres públicos, com pagamento de remunerações a servidores que não deveriam estar investidos nesses cargos; perpetua a imoralidade administrativa, permitindo que funções técnicas sejam exercidas por critérios políticos e clientelistas; fragiliza a eficiência da Administração Pública, ao permitir que pessoas sem o devido preparo técnico (aprovação em concurso) exerçam funções especializadas; consolida a cultura do patrimonialismo, em detrimento dos princípios republicanos e democráticos.

### **3.3.4. Da Irreversibilidade dos Efeitos Práticos**

O transcurso do tempo sem a concessão da tutela de urgência produzirá efeitos práticos de difícil ou impossível reversão:

- a) Consolidação de situações jurídicas: Os ocupantes dos cargos em comissão continuarão exercendo funções, praticando atos administrativos, assumindo responsabilidades, criando vínculos funcionais;
- b) Perecimento do direito dos concursados: O prazo de validade do concurso continuará reduzindo-se, até eventual expiração;
- c) Dano moral aos aprovados: Candidatos que se prepararam, foram aprovados e aguardam nomeação sofrem constante frustração de expectativas legítimas;
- d) Prejuízo institucional: A credibilidade das instituições públicas é corroída pela percepção de que concursos são meramente formais e que o acesso aos cargos públicos se dá por critérios políticos.

### **3.3.5. Da Inexistência de Risco de Dano Inverso**

Por outro lado, a concessão da tutela de urgência não causará dano grave ou de difícil reparação à Câmara Municipal.

A nomeação dos candidatos aprovados é obrigação constitucional e legal da Administração, não se tratando de faculdade discricionária. Não há, portanto, lesão a direito algum do ente público.

Quanto aos atuais ocupantes dos cargos em comissão declarados inconstitucionais, não há direito adquirido a permanecer em cargo inconstitucional. Os cargos em comissão são, por sua natureza constitucional, de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF), não gerando expectativa de permanência.

Ademais, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que a proteção à boa-fé e à segurança jurídica não se aplica a atos manifestamente inconstitucionais,



especialmente quando há ofensa a direitos fundamentais de terceiros (candidatos aprovados em concurso público).

### 3.3.6. Da Urgência Qualificada pelo Interesse Público

Não se trata apenas de urgência decorrente do risco de perecimento de direito individual dos candidatos aprovados — embora esse fundamento, por si só, já justifique a tutela.

Trata-se de urgência qualificada pelo interesse público primário na: observância da Constituição Federal; efetivação do princípio do concurso público; moralização da Administração Pública; profissionalização do serviço público; respeito às decisões do Supremo Tribunal Federal; proteção ao patrimônio público.

### 3.3.7. Da Irreversibilidade da Tutela e sua Justificação

O art. 300, § 3º, do CPC estabelece que a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

No caso concreto, embora a tutela possa gerar certos efeitos de difícil reversão (nomeação de candidatos, exoneração de comissionados), tais efeitos são plenamente justificáveis diante: da alta probabilidade do direito (violações manifestas à Constituição e ao STF); da necessidade de proteção de direito fundamental (acesso a cargos públicos mediante concurso); da inexistência de direito adquirido dos ocupantes de cargos inconstitucionais; do interesse público primário na restauração da ordem constitucional.

A jurisprudência do STJ tem entendido que, em casos de alta probabilidade do direito e manifesto interesse público, a irreversibilidade não impede a concessão da tutela, mas deve ser ponderada à luz do princípio da proporcionalidade.

### 3.3.8. Conclusão sobre o *Periculum in Mora*

O perigo de dano é atual, concreto, grave e iminente: o prazo de validade do concurso reduz-se a cada dia; a Câmara Municipal demonstra inequívoco propósito de não nomear os aprovados; continuam sendo nomeados e mantidos ocupantes de cargos inconstitucionais; o patrimônio público e a moralidade administrativa seguem sendo lesados diariamente; a credibilidade das instituições democráticas se deteriora.

A urgência não comporta espera. Somente a concessão imediata da tutela poderá evitar a consolidação de danos irreparáveis.

## 3.4. DOS PEDIDOS LIMINARES

Diante da presença inequívoca dos requisitos legais — probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e perigo de dano (*periculum in mora*) —, e com fundamento no art. 300 do CPC e no art. 12 da Lei nº 7.347/85, requer o Ministério Público do Estado de Pernambuco a **CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**, inaudita altera parte, para que seja determinado à Câmara Municipal de Olinda:



### 3.4.1. Da Nomeação Imediata Dos Candidatos Aprovados

a) Que proceda, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, à nomeação de todos os candidatos aprovados dentro do número de vagas no Concurso Público da Câmara Municipal de Olinda (Edital nº 001/2024, homologado em 26/08/2024), quais sejam:

- 13 (treze) candidatos aprovados para o cargo de Técnico Legislativo – Especialidade Administrativa;
- 02 (dois) candidatos aprovados para o cargo de Analista Legislativo – Especialidade Controladoria Interna;
- 02 (dois) candidatos aprovados para o cargo de Analista Legislativo – Especialidade Jurídica.

b) Que a nomeação seja realizada independentemente de alegações de natureza orçamentária ou financeira, uma vez que:

- A aprovação dentro do número de vagas gera direito subjetivo à nomeação;
- A Câmara Municipal demonstrou capacidade financeira ao criar e preencher dezenas de cargos em comissão no mesmo período;
- O interesse público na observância da Constituição Federal e no cumprimento de decisões do STF sobrepõe-se a eventuais conveniências administrativas.

c) Que sejam disponibilizados aos candidatos nomeados todos os meios necessários ao regular exercício de suas funções, inclusive mediante a lotação nas unidades administrativas correspondentes às suas especialidades, em substituição aos atuais ocupantes de cargos em comissão que executam funções idênticas.

### 3.4.2. Da Declaração Incidental De Inconstitucionalidade E Exoneração Dos Ocupantes

a) Que seja reconhecida, incidentalmente e para os fins desta ação, a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos:

I) Da Lei Municipal nº 6.369/2025:

- Art. 3º, que alterou o art. 6º da Lei nº 6.070/2019, criando dois cargos em comissão de Subprocurador (símbolo CC-1) com atribuições idênticas às do cargo efetivo de Analista Legislativo – Especialidade Jurídica;
- Dispositivos que criaram cargos em comissão de Coordenador de Controle Interno e Coordenador-Adjunto de Controle Interno com atribuições idênticas às do cargo efetivo de Analista Legislativo – Especialidade Controladoria Interna;
- Dispositivos que criaram 05 (cinco) cargos de Assessor Parlamentar I, 02 (dois) cargos de Assessor Parlamentar II e 02 (dois) cargos de Assessor Parlamentar III com atribuições técnico-administrativas idênticas às do cargo efetivo de Técnico Legislativo – Especialidade Administrativa;



II) Da Lei Municipal nº 6.377/2025:

- Dispositivos que mantiveram os dois cargos de Coordenador de Controle Interno (símbolo DAS);
- Art. 12, inciso II, que alterou o art. 28 da Lei nº 6.070/2019 para estabelecer 08 (oito) cargos de Assessor Parlamentar por gabinete, com atribuições técnico-administrativas;

III) Da Lei Municipal nº 6.400/2025:

- Dispositivos que mantiveram a estrutura de cargos em comissão declarados inconstitucionais, incluindo Subprocuradores, Coordenadores de Controle Interno e Assessores Parlamentares;

IV) Demais cargos em comissão criados pelas referidas leis cujas atribuições descritas na legislação sejam:

- De natureza eminentemente técnica, burocrática ou operacional;
- Idênticas ou substancialmente semelhantes às de cargos efetivos já existentes;
- Desprovidas da necessária relação de confiança ou de características de direção, chefia ou assessoramento.

b) Que, em decorrência do reconhecimento incidental de inconstitucionalidade, seja determinada a exoneração, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, de todos os atuais ocupantes dos cargos em comissão declarados inconstitucionais, sob pena de responsabilização pessoal da autoridade omissa.

c) Que a exoneração seja realizada mediante:

- Publicação de ato formal no Diário Oficial competente;
- Notificação pessoal de cada ocupante dos cargos;
- Observância do contraditório e ampla defesa quanto a eventuais direitos trabalhistas (13º salário proporcional, férias proporcionais, etc.), resguardando-se, contudo, que tais direitos não incluem estabilidade ou permanência no cargo, dada sua natureza comissionada e a declaração de inconstitucionalidade.

### 3.4.3. Da Vedação De Novas Nomeações Para Cargos Inconstitucionais

a) Que seja vedada, com efeitos imediatos, a realização de novas nomeações ou designações para os cargos em comissão declarados inconstitucionais, incluindo:

- Cargos de Subprocurador (símbolo CC-1);
- Cargos de Coordenador de Controle Interno (símbolo DAS);
- Cargos de Assessor Parlamentar em número superior ao estritamente necessário para funções genuínas de assessoramento político (limitando-se, por exemplo, a 01 Chefe de Gabinete e 02 Assessores por gabinete parlamentar);



- Demais cargos cujas atribuições sejam técnicas, burocráticas ou operacionais.

b) Que, caso a Câmara Municipal entenda necessária a criação de novos cargos para atender às demandas administrativas, tais cargos sejam exclusivamente de provimento efetivo, mediante a realização de novo concurso público, observando-se: a regra constitucional do art. 37, II, da CF; os requisitos fixados pelo STF no Tema 1.010 (RE 1.041.210); a proporcionalidade entre cargos comissionados e efetivos; a vedação à duplicidade funcional.

#### 3.4.4. Da Adoção De Medidas Transitórias

a) Que, durante o período de transição entre a exoneração dos ocupantes de cargos inconstitucionais e a efetiva posse dos candidatos nomeados, a Câmara Municipal:

- Redistribua as atribuições dos cargos extintos entre os servidores efetivos já existentes ou entre os candidatos empossados;
- Priorize a posse imediata dos candidatos nomeados, reduzindo ao mínimo o período de vacância;
- Abstenha-se de contratar servidores temporários, estagiários ou terceirizados para suprir as funções dos cargos exonerados, sob pena de caracterizar nova burla ao concurso público.

b) Que seja autorizada, excepcionalmente e apenas para o período de transição **(máximo de 60 dias)**, a manutenção de cargos em comissão cujas atribuições **sejam genuinamente** de direção, chefia ou assessoramento de natureza política, tais como:

- 01 (um) Chefe de Gabinete por gabinete parlamentar;
- 02 (dois) Assessores Especiais por gabinete parlamentar, desde que com atribuições efetivamente relacionadas ao mandato político;
- Cargos de Secretário-Geral, Diretor Administrativo e Diretor Legislativo, desde que com funções genuínas de gestão estratégica, e não operacionais.

#### 3.4.5. Das Medidas Coercitivas E Inibitórias

Para assegurar o efetivo cumprimento da tutela de urgência, requer-se seja determinado:

a) A imposição de multa diária (astreintes) no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de atraso no cumprimento de cada uma das determinações acima, a ser suportada **PESSOALMENTE** pelo Presidente da Câmara Municipal e pelos membros da Mesa Diretora, solidariamente, sem prejuízo da responsabilização por improbidade administrativa.



b) A comunicação ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, para que tome conhecimento do descumprimento de suas recomendações e adote as medidas cabíveis no âmbito de suas competências constitucionais.

c) A possibilidade de sequestro de verbas públicas da Câmara Municipal, caso necessário, para garantir o pagamento dos vencimentos dos candidatos nomeados, nos termos do art. 461, § 5º, do CPC e da jurisprudência do STJ.

### 3.5. Da Oitiva Da Parte Contrária

Não obstante se trate de tutela de urgência que pode ser concedida inaudita altera parte, o Ministério Público reconhece que, em matéria de interesse público e afetação de múltiplos servidores, pode Vossa Excelência entender pertinente a prévia oitiva da Câmara Municipal, nos termos do art. 300, § 2º, do CPC.

Nessa hipótese, requer-se que o prazo para manifestação seja exíguo (48 ou 72 horas), diante da urgência demonstrada e do risco de perecimento do direito dos candidatos aprovados.

### 3.6. Conclusão Sobre A Tutela De Urgência

Diante de todo o exposto, verifica-se que a tutela de urgência não é apenas cabível — é indispensável para evitar a consolidação de graves violações constitucionais e para proteger direitos fundamentais de candidatos aprovados em concurso público.

Confia o Ministério Público que Vossa Excelência, sensível à gravidade da situação e atento à missão constitucional do Poder Judiciário de garantir a supremacia da Constituição, deferirá a tutela de urgência nos exatos termos requeridos.

## 4. DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, com fundamento nos artigos 127, caput, e 129, inciso III, da Constituição da República, na Lei Federal nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), no Código de Processo Civil e demais disposições aplicáveis, vem, respeitosamente, requerer a Vossa Excelência:

Requer seja **JULGADA PROCEDENTE** a presente Ação Civil Pública, com a **CONFIRMAÇÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA** concedida, para:

a) **DECLARAR**, incidentalmente a **INCONSTITUCIONALIDADE** dos seguintes dispositivos:

I) Da Lei Municipal nº 6.369/2025:

- Art. 3º, que alterou o art. 6º da Lei nº 6.070/2019, criando dois cargos em comissão de Subprocurador (símbolo CC-1);
- Dispositivos que criaram cargos de Coordenador de Controle Interno e Coordenador-Adjunto de Controle Interno;
- Dispositivos que criaram cargos de Assessor Parlamentar I, II e III com atribuições técnico-administrativas;



II) Da Lei Municipal nº 6.377/2025:

- Dispositivos que mantiveram os dois cargos de Coordenador de Controle Interno (símbolo DAS);
- Art. 12, inciso II, que estabeleceu 08 (oito) cargos de Assessor Parlamentar por gabinete;

III) Da Lei Municipal nº 6.400/2025:

- Dispositivos que mantiveram os cargos em comissão declarados inconstitucionais;

IV) Demais cargos em comissão criados pelas referidas leis cujas atribuições sejam de natureza técnica, burocrática ou operacional, ou que sejam idênticas/semelhantes às de cargos efetivos existentes;

b) **DETERMINAR** à Câmara Municipal de Olinda que:

I) Proceda à nomeação definitiva de todos os candidatos aprovados dentro do número de vagas no Concurso Público (Edital nº 001/2024), totalizando 17 (dezesete) vagas, sendo:

- 13 (treze) para Técnico Legislativo – Especialidade Administrativa;
- 02 (dois) para Analista Legislativo – Especialidade Controladoria Interna;
- 02 (dois) para Analista Legislativo – Especialidade Jurídica;

II) Exonere, em caráter definitivo, todos os ocupantes dos cargos em comissão declarados inconstitucionais;

III) Abstenha-se, de forma permanente, de realizar novas nomeações para os cargos declarados inconstitucionais ou para quaisquer outros cargos em comissão que violem os requisitos constitucionais estabelecidos pelo STF no Tema 1.010 (RE 1.041.210);

IV) Adeque sua estrutura administrativa aos parâmetros constitucionais, observando:

- A regra geral do concurso público (art. 37, II, CF);
- A destinação exclusiva de cargos em comissão a funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CF);
- A proporcionalidade entre cargos comissionados e efetivos;
- O princípio da unicidade institucional da advocacia pública;
- Os requisitos fixados pelo STF no Tema 1.010;

c) **RECONHECER** o direito subjetivo à nomeação dos candidatos aprovados dentro do número de vagas, com fundamento na Súmula 15 do STF e na jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores;

d) **DECLARAR** a nulidade de todos os atos administrativos de nomeação praticados em violação ao regime constitucional do concurso público,





ressalvando-se a boa-fé dos nomeados quanto a direitos trabalhistas proporcionais já adquiridos (13º salário, férias proporcionais, etc.);

e) **DETERMINAR** que a Câmara Municipal de Olinda, doravante, somente crie novos cargos públicos mediante:

- Prévia demonstração da necessidade administrativa;
- Descrição detalhada das atribuições na própria lei instituidora;
- Observância rigorosa dos requisitos constitucionais;
- Manifestação prévia favorável do órgão de controle interno;

#### 4.3. Quanto Às Medidas Coercitivas

Requer seja **MANTIDA** em definitivo a multa diária (astreintes) fixada liminarmente, ou, caso não tenha sido fixada em sede de tutela de urgência, que seja **IMPOSTA MULTA DIÁRIA** no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada obrigação descumprida, a incidir sobre o Presidente da Câmara Municipal e os membros da Mesa Diretora, **PESSOAL E SOLIDARIAMENTE**, em caso de descumprimento da decisão judicial, sem prejuízo de:

- a) Responsabilização por improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92;
- b) Sequestro de verbas públicas da Câmara Municipal, se necessário, para garantir o cumprimento das obrigações de fazer (art. 536, § 1º, do CPC);

#### 4.4. Quanto Às Providências Processuais

Requer, ainda:

- a) A **CITAÇÃO** da **CÂMARA MUNICIPAL DE OLINDA**, na pessoa de seu Presidente, no endereço indicado no preâmbulo desta inicial, para, querendo, contestar a presente ação no prazo legal;
- b) A **INTIMAÇÃO** da Câmara Municipal para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar:
  - Lista completa e atualizada de todos os ocupantes de cargos em comissão, com identificação nominal, cargo, símbolo, remuneração e data de nomeação;
  - Descrição detalhada das atribuições efetivamente exercidas por cada ocupante de cargo em comissão;
  - Demonstrativo da folha de pagamento mensal dos cargos em comissão;
  - Cronograma proposto para adequação às determinações judiciais;
- c) A **PRODUÇÃO DE TODAS AS PROVAS EM DIREITO ADMITIDAS**, especialmente:
  - Prova documental (já parcialmente juntada);



- Prova pericial, se necessário, para demonstração da desproporcionalidade e das sobreposições funcionais;
- Depoimento pessoal do Presidente da Câmara Municipal e dos membros da Mesa Diretora;
- Oitiva de testemunhas, se necessário;

d) A **COMUNICAÇÃO** ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para conhecimento da presente ação e adoção das medidas cabíveis no âmbito de suas atribuições constitucionais;

e) A **JUNTADA POSTERIOR** de documentos supervenientes que se façam necessários ao deslinde da causa;

f) Caso Vossa Excelência entenda pertinente, a **REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO**, nos termos do art. 334 do CPC, para que a Câmara Municipal apresente compromisso de adequação e cronograma, sem prejuízo do direito imediato à nomeação dos candidatos aprovados;

#### 4.5. Quanto À Condenação

Requer seja a ré **CONDENADA** ao cumprimento de todas as obrigações de fazer e não fazer especificadas nesta petição, sob pena de:

- a) Incidência de multa diária;
- b) Responsabilização pessoal das autoridades omissas;
- c) Adoção de medidas executivas coercitivas pelo Juízo;

#### 4.6. Protestos Finais

Protesta o Ministério Público:

- a) Pela concessão dos benefícios da justiça gratuita, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/85, ficando isento do pagamento de custas processuais;
- b) Pela intimação pessoal de todos os atos processuais, conforme determina o art. 180, II, do CPC e art. 41, IV, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público);
- c) Que, caso algum pedido não tenha sido expressamente formulado mas decorra logicamente da causa de pedir e da fundamentação jurídica, seja conhecido e apreciado por Vossa Excelência, nos termos do princípio da substanciação e da primazia do interesse público;
- d) Pela publicação da sentença que julgar procedente a presente ação, em veículo de comunicação de ampla circulação no Município de Olinda, às expensas da ré, nos termos do art. 13 da Lei nº 7.347/85, para dar publicidade à decisão e prevenir condutas semelhantes;



Dá-se a causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), meramente estimativo, para fins processuais, tendo em vista a natureza prevalentemente não patrimonial do bem jurídico tutelado (moralidade administrativa, observância da Constituição, direito ao concurso público).

Termos em que,

Pede deferimento.

Olinda, data da assinatura eletrônica.

**ANA MARIA SAMPAIO BARROS DE CARVALHO**

**Promotora de Justiça**

