



Procedimento Administrativo n.º 02.22.0014.0007151/2023-80

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Nº 005/2023

O **MUNICÍPIO DE CASIMIRO DE ABREU**, doravante nominado **COMPROMISSÁRIO**, pessoa jurídica de direito público, neste ato representado por seu atual Prefeito, RAMON DIAS GIDALTE, firma o presente instrumento de **COMPROMISSO**, nos termos ao artigo 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85, com o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, doravante nominado **COMPROMITENTE**, instituição incumbida da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, neste ato representado pela Promotora de Justiça Márcia de Oliveira Pacheco, motivado pelas razões abaixo consignadas.

CONSIDERANDO ser o Ministério Público “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, competindo-lhe “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo medidas necessárias a sua garantia e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos coletivos”;

CONSIDERANDO que são princípios norteadores da Administração Pública, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, expressamente elencados no artigo 37, caput, da Constituição da República de 1988;

CONSIDERANDO que o artigo 37, da Constituição da República elenca como princípio basilar da Administração Pública o princípio da impessoalidade, que traduz a ideia de que a Administração deve dispensar tratamento igualitário a todos os administrados;



CONSIDERANDO que em matéria de acesso ao serviço público, a regra constitucional é a de que o ingresso nas carreiras públicas somente se dê após aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, sendo as demais hipóteses exceções que devem ser sempre interpretadas restritivamente;

CONSIDERANDO que foi apurado no presente IC, em trâmite nesta Promotoria de Justiça, a utilização, pelo Município de Conceição de Macabu, de servidores comissionados para desempenho de atividades típicas de Procurador Municipal;

CONSIDERANDO que o preenchimento do cargo de Procurador Municipal, independentemente da denominação adotada, é incompatível com o provimento em comissão, afinal, suas atribuições, malgrado sejam de assessoramento, devem ser exercitadas independentemente de um excepcional vínculo de confiança com o Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO que a inexigibilidade desse liame de confiabilidade com o alcaide, no caso de cargo de Procurador Municipal, decorre do fato de as funções desse agente público serem de natureza eminentemente técnicas e afetas à defesa dos interesses jurídicos do ente municipal;

CONSIDERANDO que o artigo 29, da Constituição da República, dispõe que o Município atenderá os princípios estabelecidos na Constituição da República e na Constituição Estadual, ou seja, consagra o princípio da simetria;

CONSIDERANDO que o ingresso na carreira da Advocacia Pública da União e das Procuradorias dos Estados deve se dar por meio de concurso público, como exigem os artigos 131 e 132, da Constituição da República;

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro disciplina, em seu artigo 176, que “a representação judicial e a consultoria jurídica do



Estado, ressalvados o disposto nos artigos 121 e 133, parágrafo único, são exercidas pelos Procuradores do Estado, membros da Procuradoria-Geral, instituição essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Governador, com funções, como órgão central do sistema de supervisão dos serviços jurídicos da administração direta e indireta no âmbito do Poder Executivo”;

CONSIDERANDO que, de acordo com o princípio da simetria, o Município, como ente federativo, submete-se ao regramento e à principiologia constitucionais voltadas à Administração Pública em geral. Assim, se a União o Estado e o Distrito Federal têm suas procuradorias formatadas a partir da regra do concurso público, conclui-se que os municípios brasileiros devem seguir a mesma lógica;

CONSIDERANDO que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil editou dez súmulas de defesa da advocacia pública, entre as quais a de nº 01, que expressa: “O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos a teor dos artigos 131 a 132, da Constituição Federal de 1988”;

CONSIDERANDO que a Súmula Vinculante nº 43 dispõe que é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido;

CONSIDERANDO que, ao analisar o Tema 1010, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público, somente se justificando quando presentes os pressupostos constitucionais para a sua criação. Na oportunidade, foram fixadas as seguintes teses:

- 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.

CONSIDERANDO que o TJRJ igualmente tem declarado inconstitucional a nomeação de Assessores Jurídico para desempenho de atividades inerentes aos Procuradores Municipais. Vejamos:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.064, DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO. ART. 91 E ANEXO I. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO NO ÂMBITO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL BÁSICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. ATRIBUIÇÕES DE CERTOS CARGOS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO REDIGIDAS DE FORMA GENÉRICA E COM CONCEITOS VAGOS. POSTERIOR REVOGAÇÃO PELA LEI 3.307/2021 QUE REPRODUZ ESSENCIALMENTE O TEOR DA LEGISLAÇÃO OBJETO DA REPRESENTAÇÃO. ADITAMENTO RECEBIDO PARA QUE SEJA EVITADO O Esvaziamento do Instrumento de Controle da Constitucionalidade. OFENSA AO ARTIGO 37, V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE Nº 1.041.210/RG, REPERCUSSÃO GERAL DO TEMA 1010. ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM COMISSÃO DEVEM ESTAR DESCRITAS DE FORMA CLARA E OBJETIVA NA LEI QUE OS CRIOU, SOB PENA DE SE INCORRER EM VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO QUE AUTORIZA, AINDA, A NOMEAÇÃO DE PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO NÃO PERTENCENTE AO QUADRO PERMANENTE DE SERVIDORES DA EDILIDADE, CRIANDO CARGOS DE NATUREZA COMISSIONADA DE PROCURADOR ADJUNTO E ASSESSOR JURÍDICO. VULNERAÇÃO ÀS NORMAS DISPOSTAS NOS ARTS. 77, II E VIII, 176, CAPUT, E § 2º, DA CE/RJ, SIMÉTRICA AOS ARTS. 37, II E 132, DA CRFB/88, DE OBSERVÂNCIA COGENTE PELO MUNICÍPIO (ART. 345, DA CE/RJ). 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. PRECEDENTES DO C. STF. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. (0018352-69.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO - Julgamento: 23/01/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL);



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ. Preliminares de inépcia da petição inicial, ao argumento de ilegitimidade do subscritor da peça (Exmo. Subprocurador-Geral de Justiça), e de inadequação da via eleita, ante a necessidade de revolvimento de matéria fática, rejeitadas. Criação de Quadro de Cargos em Comissão por meio da Lei nº 3.412/2016, sem relacionar suas atribuições. Lei 3.568/2017 que trouxe, em seu Anexo Único, uma descrição das atribuições dos aludidos cargos. Orientação da E. Corte Suprema, reafirmada no julgamento do RE 1.041.210/SP, sob o regime da repercussão geral - Tema 1010, em que restou fixada expressamente, no item “d” da tese firmada, que “as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”. Lei editada posteriormente, trazendo as atribuições dos cargos que não se presta sanar o vício de inconstitucionalidade originariamente criado sem atribuições. Ademais, vale acrescentar que ainda assim não se entendesse, não há como olvidar não se prestar o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento para o desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, além de sua criação dever pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, hipótese diversa dos presentes autos. De seu turno, é de se destacar que, embora a Constituição Federal não estenda aos municípios a obrigatoriedade de estruturar a Procuradoria Geral do Município, sendo facultada ao ente municipal a opção de fazê-lo, em virtude de sua autonomia, tem-se que uma vez criado e organizado tal órgão, não é mais possível a criação de cargos comissionados para o desempenho de funções de natureza técnica, operacional, típicas dos cargos efetivos de procuradores municipais, restringindo-se aqueles, portanto, às funções de



confiança e de assessoramento. Assim, considerando que o Município de Itaguaí já instituiu sua Procuradoria Jurídica, estruturada com cargos de procurador jurídico municipal providos por meio de concurso público de provas e títulos, não há como olvidar que a representação judicial e a consultoria jurídica do ente municipal devem ser exercidas apenas por procurador legalmente investido no serviço público através de concurso, nos termos do art. 176, caput, e §2º, da Constituição Estadual, e não por “Diretor de Dívida Ativa DAS 2”, “Chefe da Dívida Ativa FAI 1”, “Assessor Jurídico AJ”, “Subprocurador Geral Administrativo – SPG”, “Diretor de Expediente Administrativo - DAS2” e “Coordenador Jurídico - FAI-1”, como previsto no art. 11 da Lei nº 3.412/2016, o qual se revela incompatível com o texto constitucional. Representação acolhida, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 6º, 8º, 11, 13, 15, 18, 20, 22, 25, 28, 34, 38, 41, 45, 48, 50, 54, 56, 58, 60 e 62, no que diz respeito às mencionadas expressões, da Lei nº 3.412/2016, com as alterações promovidas pelas Leis nº 3.585/2017, nº 3.601/2017, nº 3.682/2018 e nº 3.704/2018; e, por arrastamento, a inconstitucionalidade do Anexo Único, no que toca à descrição das atribuições dos cargos citados na inicial a fls. 2/7, da Lei nº 3.568/2017, cuja inconstitucionalidade é de ser reconhecida, com a atribuição de efeito ex nunc (seis meses a contar da publicação do presente acórdão). Voto vencido. (0026505-91.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARIA INÊS DA PENHA GASPARG - Julgamento: 24/04/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL);

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) 1. Ataca-se, em resumo, a constitucionalidade dos cargos de Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito, Procurador Ajunto, Assessor Jurídico,



Assistente Jurídico, Chefes, Supervisores, Gerentes e Encarregados de Assuntos Jurídicos, sob o argumento de que estariam desempenhando funções típicas dos Procuradores Jurídicos Municipais, em afronta aos princípios da isonomia, do concurso público, da proporcionalidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e do interesse coletivo, restando violados, assim, de acordo com o Representante, os artigos 9º, §§1º e 4º, 77, caput e incisos II e VIII, 176, caput e §2º, 345 e 363, caput e parágrafo único, todos da CERJ e artigos 5º, caput e LIV, 37, caput e incisos II e V, e 132, todos da CR, de observância obrigatória pelos demais entes federativos.

2. Com efeito, como ressaltado pela Procuradoria de Justiça, em seu parecer, a legislação impugnada cria numerosos cargos comissionados e funções gratificadas de “assessores jurídicos” nos quadros das Secretarias Municipais, além de outros cargos de chefes de departamentos jurídicos e Procuradores Adjuntos, com evidentes atribuições de representação judicial ou consultoria jurídica, usurpando as atribuições dos Procuradores Municipais.

3. De fato, a conformação estrutural da advocacia pública deve seguir a seguinte fórmula, de acordo com o STF: de um lado, Procuradores Gerais/Advogados-Gerais, cargo destinado ao provimento em comissão em virtude de sua natureza política; e, de outro lado, demais procuradores/advogados, que deverão ocupar cargos de provimento efetivo. É o que restou inequivocamente pacificado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 881-MC, 2.682, 4.261 e 4843-MC.

4. Também nesse sentido, no âmbito da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o artigo 176, caput, da Constituição do Estado



do Rio de Janeiro estipula que as atividades de representação judicial e de consultoria jurídica são reservadas aos Procuradores. Lendo-o em conjunto com o §2º, do referido artigo, conclui-se que tais funções somente podem ser exercidas por servidores efetivos da Procuradoria Geral do Município, organizados na carreira de Procurador Municipal. Em complementação, o artigo 363, caput e parágrafo único, da CERJ assegura a possibilidade de criação de cargos de assistentes jurídicos, ressalvando, expressamente, que lhes são vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica, visto que são atividades privativas dos Procuradores.

5. Não há sombra de dúvidas de que a mesma regra é aplicável aos Municípios, que somente podem conferir suas atividades de representação judicial e consultoria jurídica a servidores efetivos e integrantes dos quadros das respectivas Procuradorias Municipais. Precedentes deste Órgão Especial.

6. Neste cenário, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade das normas aqui impugnadas que permitem a atuação de agentes não concursados como Procuradores Municipais em Petrópolis.

7. Além do mais, como assinalado pelo Representante na exordial, também deve ser declarada a inconstitucionalidade do §único, do artigo 4º, da Lei 7.200/2014, acrescentado pelo artigo 1º, da Lei nº 7.325/2015, segundo o qual “A existência de assessoria jurídica lotada em órgãos da administração pública dispensa a manifestação da Procuradoria-Geral do Município nos atos administrativos e jurídicos correlatos”.

8. Isso porque tal dispositivo evidencia a tentativa de se evitar a análise técnica da Procuradoria sobre os atos municipais de cunho



jurídico, concentrando-os sob a ingerência de servidores de confiança do Prefeito, visto que em todas as Secretarias foram identificados assessores jurídicos com atribuições reservadas a Procuradores Municipais. Por tal motivo, a inconstitucionalidade deste dispositivo também deve ser declarada.

9. Contudo, deve ser feita uma ressalva em relação ao cargo de Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito.

10. Da análise detida das atribuições elencadas pela normativa municipal no que tange ao Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito, verifica-se que há apenas uma única atribuição que deve ser declarada inconstitucional, qual seja: aquela prevista no inciso XXI, do item 1, do Anexo I, da Lei Municipal nº 7.510/2017, que se superpõe com as funções intrínsecas dos Procuradores Municipais. **PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. (0072292- 51.2018.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). BENEDICTO ULTRA ABICAIR - Julgamento: 20/06/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL);**

CONSIDERANDO que a Procuradora-Geral do Município de Casimiro de Abreu informou que *“Diante do citado, após as alterações legislativas necessárias, vislumbra-se a necessidade e viabilidade da realização de um concurso público, visando o atendimento integral ao Artigo 132 da CF/88. Restando a certeza que o concurso para público para os cargos de procurador deverá ser realizado, seguindo os preceitos mandamentais da constituição em todas as fases, nos termos do inciso II do Artigo 37 da CF/88”;*

CONSIDERANDO que o Município de Casimiro de Abreu, após a expedição da Recomendação nº. 020/2023, informou que *“(…) que após conversa com o*



Excelentíssimo Prefeito, foi acordado que acataremos a RECOMENDAÇÃO do MP, conforme descrita no despacho inaugural. Ressalto, por oportuno, que iniciamos o estudo para a elaboração da adequação da legislação municipal a fim de promover a criação de vaga de Procurador Municipal de provimento efetivo; onde oportunamente envia a prévia da minuta do projeto de lei, haja vista a complexidade do tema ora em apreço” (...);

CONSIDERANDO que cópia da legislação fora enviada à Assessoria de Assuntos Cíveis e Institucionais do MPRJ, ante a evidente inconstitucionalidade na forma de provimento de cargo de Procurador Municipal, sendo certo que, uma vez regularizada a questão, por meio do presente TAC, esta Promotoria de Justiça irá comunicar à referida Assessoria;

CONSIDERANDO que a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta evita a indesejada responsabilização pessoal dos agentes públicos, trazendo, ademais, maior celeridade e eficácia para os fins almejados;

CONSIDERANDO que é de conhecimento ordinário que as medidas reais de melhorias precisam ser alocadas num espaço de tempo apto e razoável para tanto, conferindo ao Poder Executivo Municipal a possibilidade de se ajustar e promover as medidas necessárias para efetiva correção;

CONSIDERANDO que o presente TAC faz parte de uma tratativa positiva com o Poder Público Municipal, visando a solução extrajudicial da questão,

RESOLVEM FIRMAR O PRESENTE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, nos seguintes termos:

CLÁUSULA PRIMEIRA:

O **COMPROMISÁRIO** se compromete a promover a adequação da legislação em comento, com a criação de vaga de Procurador Municipal de provimento



efetivo, com envio de Projeto de Lei à Câmara Municipal de Casimiro de Abreu no prazo de 60 (sessenta) dias, observando-se as questões orçamentárias necessárias;

Envidar esforços junto ao Poder Legislativo Local visando à aprovação do referido Projeto de Lei, observando-se, por óbvio, os princípios regentes da Administração Pública, bem como a separação de poderes;

Aprovada e promulgada a Lei, promova os estudos necessários para realização de concurso público para provimento das vagas correspondentes, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com a consequente substituição dos candidatos aprovados pelos servidores comissionados.

CLÁUSULA SEGUNDA:

O **COMPROMISÁRIO** se compromete a encaminhar ao Ministério Público, findo os prazos estipulados, documentação que comprove a execução das medidas acordadas, incluindo registros fotográficos, quando necessários, bem como, em caso de possível descumprimento, documentação ANTECEDENTE ao vencimento das medidas, com JUSTIFICATIVA PORMENORIZADA, acompanhada de DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS, para análise deste Órgão de Execução que, PODERÁ, se o caso, concordar com PONTUAL dilação de prazo para atendimento.

CLÁUSULA TERCEIRA:

Na hipótese de descumprimento dos termos desta avença, nos termos do art. 43, da Resolução GPGJ nº. 2.227/2018, fica estabelecida multa diária de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), devendo a destinação de eventual execução ocorrer nos termos do art. 44, do citado diploma, sem prejuízo da adoção das medidas administrativas, cíveis e criminais cabíveis.

CLÁUSULA QUARTA:



O **COMPROMITENTE** promoverá a publicidade do presente nos termos da Resolução GPGJ nº. 2.227/2018 e da Deliberação CSMP nº. 71/219, **BEM COMO ENVIARÁ CÓPIA À ASSESSORIA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS DO MPRJ.**

CLÁUSULA QUINTA:

O presente termo de compromisso tem eficácia de título executivo extrajudicial, na forma dos artigos 5º e 6º da Lei nº 7347/85; e artigo 784, IV e XII, do Código de Processo Civil, produzindo seus efetivos desde a data de sua celebração.

Macaé, 17 de outubro de 2023.

MARCIA DE OLIVEIRA PACHECO
Promotora de Justiça
Matrícula nº 4059

RAMON DIAS GIDALTE
Prefeito Municipal