



Número: **8002716-68.2021.8.05.0079**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª V DE FAZENDA PÚBLICA DE EUNÁPOLIS**

Última distribuição : **26/08/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.100,00**

Assuntos: **Anulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Advogados
Ministério Público do Estado da Bahia (AUTOR)	
ASSOCIACAO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DO EXTREMO SUL DA BAHIA (APMESBA) (AUTOR)	
	EMMANUEL MENDES FERRAZ SOARES (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE EUNAPOLIS (REU)	
	KARINA DE PAULA LIMA BORGES E HAMDAN (ADVOGADO)
JESSIMAR SILVA ALVES (REU)	
	CARLOS ROBERTO OLIVEIRA DA SILVA (ADVOGADO)
LUIZ ARMANDO FERREIRA RIBAS JUNIOR (REU)	
	CARLOS ROBERTO OLIVEIRA DA SILVA (ADVOGADO)
SCHIRLEY MONTEIRO PATERLINE DOS SANTOS (REU)	
	CARLOS ROBERTO OLIVEIRA DA SILVA (ADVOGADO) ZILAN DA COSTA E SILVA MOURA (ADVOGADO)
CINTIA LACERDA MOURA (REU)	
	CARLOS ROBERTO OLIVEIRA DA SILVA (ADVOGADO)
NEY ROBSON SUASSUNA LUCAS (REU)	
	CARLOS ROBERTO OLIVEIRA DA SILVA (ADVOGADO)
CLERISTON DO CARMO SOUZA (REU)	
	CARLOS ROBERTO OLIVEIRA DA SILVA (ADVOGADO)

Outros participantes	
ERINEIA TORRES DE ALMEIDA ANDRADE (TERCEIRO INTERESSADO)	
TIAGO TORRES BONFIM (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
50200 0599	23/05/2025 09:47	Sentença	Sentença



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
1ª V DE FAZENDA PÚBLICA DE EUNÁPOLIS

Processo: AÇÃO CIVIL PÚBLICA n. 8002716-68.2021.8.05.0079
Órgão Julgador: 1ª V DE FAZENDA PÚBLICA DE EUNÁPOLIS
AUTOR: Ministério Público do Estado da Bahia e outros
Advogado(s): EMMANUEL MENDES FERRAZ SOARES (OAB:BA36154)
REU: MUNICIPIO DE EUNAPOLIS e outros (6)
Advogado(s): VLAMIR MOREIRA MARQUES (OAB:BA31909), CARLOS ROBERTO OLIVEIRA DA SILVA (OAB:BA32612), ZILAN DA COSTA E SILVA MOURA (OAB:BA22513), KARINA DE PAULA LIMA BORGES E HAMDAN (OAB:BA25878)

SENTENÇA

Vistos.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Civil Pública, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA em face do MUNICÍPIO DE EUNÁPOLIS e dos servidores SCHIRLEY MONTEIRO PATERLINE DOS SANTOS, CINTIA LACERDA MOURA ORNELAS, LUIZ ARMANDO FERREIRA RIBAS JUNIOR, JESSIMAR SILVA ALVES, NEY ROBSON SUASSUNA LUCAS e CLERISTON DO CARMO SOUZA, nomeados para os cargos em comissão de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto. Posteriormente, a ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DO EXTREMO SUL DA BAHIA (APMESBA) foi admitida como assistente litisconsorcial do autor.

Sustenta o autor, em suma, lastreado no Inquérito Civil nº 647.9.66871/2021, a flagrante inconstitucionalidade do artigo 42, §1º, e do Anexo II da Lei Municipal nº 1.241/2021 do Município de Eunápolis, pois referidos dispositivos legais criaram, no âmbito da estrutura administrativa municipal, 05 (cinco) cargos de Subprocurador Geral e 06 (seis) cargos de Procurador Adjunto, todos de provimento em



comissão (exordial ID. 130954262).

Argumenta que, a despeito da nomenclatura "comissionada", a natureza jurídica intrínseca de tais cargos é de provimento efetivo, demandando, por conseguinte, a indispensável aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme preceituam imperativamente o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, e o artigo 14 da Constituição do Estado da Bahia.

Ressalta que a Lei Orgânica do Município de Eunápolis, em seu artigo 62, §1º, somente prevê como cargo de provimento em comissão, na estrutura da Procuradoria Municipal, o de Procurador Geral. Invoca, ainda, o disposto no artigo 131, §2º, da Carta Magna e no artigo 142 da Constituição Estadual, que estabelecem o concurso público como forma de ingresso nas carreiras da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral do Estado, respectivamente.

Pondera que histórica e sistematicamente o réu mantém a prática de criar cargos comissionados com atribuições de cargos efetivos, citando como precedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) julgada procedente pelo Egrégio Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) em face da Lei Municipal nº 633/2007, que padecia de vício similar.

Informa, ademais, que o município já dispõe de 09 (nove) procuradores jurídicos concursados, o que tornaria desnecessária e desarrazoada a criação de um volume tão expressivo de cargos comissionados para o desempenho de funções análogas, e que eventual necessidade de ampliação do quadro deveria ser suprida por novo certame.

Diante disso, o Ministério Público pleiteou, em sede de tutela de urgência, a suspensão imediata das nomeações para os cargos questionados e a proibição de novas nomeações, sob pena de multa diária. No mérito, requereu a declaração incidental da inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Municipal nº 1.241/2021, a consequente anulação dos atos de nomeação dos réus servidores, com suas exonerações, e a proibição definitiva de novas nomeações para os mesmos cargos ou quaisquer outros com idêntica natureza e finalidade.



Em decisão interlocutória (ID. 136386854), este Juízo, reconhecendo a potencial afetação direta da esfera jurídica dos nomeados, determinou a emenda da petição inicial para que os procuradores jurídicos cujas exonerações eram pleiteadas fossem incluídos no polo passivo da demanda, em observância ao litisconsórcio passivo necessário.

A Associação dos Procuradores Municipais do Extremo Sul da Bahia (APMESBA), no de ID. 163659923, requereu seu ingresso no feito na qualidade de assistente litisconsorcial do demandante, dizendo que congrega procuradores municipais da região, sobretudo da cidade de Eunápolis, sustentando sua legitimidade com base em seu estatuto e na defesa dos interesses da classe e da coletividade, aduzindo que a criação dos cargos em comissão em tela viola a regra constitucional do concurso público, uma vez que as funções exercidas pelos nomeados seriam idênticas às dos procuradores de carreira, reiterando a jurisprudência consolidada sobre a matéria e informando ter sido a entidade que provocou a instauração do inquérito civil que embasou a presente ação. O pedido de ingresso foi deferido (ID 359979383).

Devidamente citados, procuradores adjuntos Schirley Monteiro Paterline dos Santos, Luiz Armando Ferreira Ribas Junior, Jessimar Silva Alves, Ney Robson Suassuna Lucas e Cleriston do Carmo Souza apresentaram contestação conjunta (ID. 380784378). Em sua defesa, suscitarão, preliminarmente, a tempestividade da peça. No mérito, alegaram que a denúncia da APMESBA ao MPBA teria conotação eminentemente política, uma vez que cargos comissionados similares já existiriam na estrutura municipal desde 2018 (Lei Complementar nº 1.168/2018) sem qualquer questionamento anterior. Defenderam a plena constitucionalidade das nomeações, argumentando que os cargos de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto se enquadram na exceção prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, por possuírem atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme detalhado na Lei Municipal nº 1.241/2021, em consonância com o artigo 37, inciso V, da CF/88 e com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 1.010 de Repercussão Geral. Sustentaram, ainda, a autonomia administrativa do ente municipal para organizar sua estrutura e a regularidade formal do processo legislativo que culminou na sanção da lei. Justificaram a necessidade dos cargos pela expressiva demanda



jurídica do Município de Eunápolis, citando o elevado número de processos judiciais e a alegada sobrecarga dos procuradores efetivos, afirmando que a nova estrutura teria otimizado a atuação da Procuradoria. Diferenciaram o caso da ADIN que julgou inconstitucional a Lei Municipal nº 633/2007, ao argumento de que a lei atual descreve as atribuições dos cargos. Subsidiariamente, para a hipótese de procedência, pugnaram pela modulação dos efeitos da decisão, com fulcro no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, visando à segurança jurídica, e pela irrepetibilidade das verbas remuneratórias percebidas de boa-fé. Requereram, por fim, a produção de prova testemunhal.

O Município de Eunápolis e a ré Cintia Lacerda Moura Ornelas, embora regularmente citados (IDs. 361498417 e 363472761/363472762, respectivamente), não apresentaram contestação no prazo legal, conforme certificado nos autos, ensejando o pedido de decretação de revelia por parte do MPBA em sua réplica (ID. 393449891).

O feito prosseguiu com despachos saneadores e interlocutórios (IDs. 395471056, 407753620, 427066498), culminando na designação e realização de audiência de instrução e julgamento (ID. 439897625), na qual foram colhidos os depoimentos das testemunhas arroladas pela defesa.

As partes apresentaram suas alegações finais. A APMESBA (ID. 462919817) reiterou a tese de inconstitucionalidade, citando precedentes do STF e do TJBA, e analisando os depoimentos testemunhais como confirmatórios de que os comissionados exerciam funções típicas de procuradores de carreira. O Ministério Público do Estado da Bahia (ID. 465471732), por sua vez, além de reiterar o pedido de revelia, reforçou a argumentação de que os cargos possuem natureza técnica, exigindo concurso, e que a Lei Municipal nº 1.241/2021 configura burla à Constituição, transcrevendo trechos dos depoimentos e destacando a desproporcionalidade entre o número de cargos comissionados e efetivos. Ambas as partes pugnaram pela procedência integral dos pedidos.

É o relatório.

Fundamento e decido.



II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Das Questões Preliminares – Revelia

Antes de adentrar o mérito da causa, cumpre analisar o pedido de decretação da revelia formulado pelo Ministério Público em face do Município de Eunápolis e da ré Cintia Lacerda Moura Ornelas.

Conforme se depreende das certidões de citação e do decurso de prazo para apresentação de defesa, o Município de Eunápolis e a Sra. Cintia Lacerda Moura Ornelas, embora validamente citados, não ofertaram contestação. A revelia, nos termos do artigo 344 do Código de Processo Civil (CPC), importa na presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor.

Contudo, tal presunção é relativa (*juris tantum*) e não induz, necessariamente, à procedência do pedido, devendo o magistrado analisar o conjunto probatório e o direito aplicável. Ademais, o artigo 345 do CPC elenca hipóteses em que os efeitos da revelia não se produzem. No caso em tela, tratando-se de litisconsórcio passivo unitário (em relação aos servidores, cuja sorte processual está interligada) e havendo contestação apresentada por alguns dos litisconsortes (os demais servidores réus), os efeitos da revelia são mitigados em relação a estes, conforme inciso I do referido artigo.

Quanto ao Município de Eunápolis, por ser pessoa jurídica de direito público, os fatos que lhe dizem respeito envolvem, em grande medida, direitos indisponíveis, o que também afasta a aplicação plena dos efeitos materiais da revelia, nos termos do inciso II do artigo 345 do CPC. A presunção de veracidade não se opera quando o litígio versa sobre direitos indisponíveis.

Não obstante, a ausência de contestação por parte do Município e da ré Cintia Lacerda Moura Ornelas configura, processualmente, a revelia, o que será considerado na análise do mérito, sem, contudo, implicar automática procedência dos pedidos em relação a eles, dada a natureza da lide e a contestação ofertada pelos demais réus.

II.2. Do Mérito da Ação Civil Pública



A questão central posta à apreciação deste Juízo cinge-se à constitucionalidade da criação dos cargos em comissão de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto pela Lei Municipal nº 1.241/2021 do Município de Eunápolis, e, por conseguinte, à validade das nomeações efetuadas para o seu provimento.

II.2.1. Da Supremacia da Regra Constitucional do Concurso Público e da Natureza Excepcional dos Cargos em Comissão

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 37, inciso II, erigiu o concurso público à condição de regra basilar para a investidura em cargos ou empregos públicos na Administração Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tal exigência não é mera formalidade, mas um postulado fundamental que concretiza princípios cardeais do Estado Democrático de Direito, como a isonomia (assegurando igualdade de oportunidades a todos os cidadãos), a impessoalidade (evitando apadrinhamentos e perseguições), a moralidade administrativa (garantindo a probidade e a lisura no acesso aos postos públicos) e a eficiência (selecionando os mais aptos para o desempenho das funções estatais).

Nas palavras do ilustre Hely Lopes Meirelles, em sua clássica obra "Direito Administrativo Brasileiro" (30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 399), "O concurso público é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que satisfaçam os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego".

A própria Constituição Federal, no entanto, previu exceções a essa regra geral, dentre as quais se destacam os cargos em comissão, "declarados em lei de livre nomeação e exoneração" (art. 37, II, *in fine*). Todavia, essa excepcionalidade é estritamente delimitada pelo inciso V do mesmo artigo 37, que dispõe que tais cargos "destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento".

A *ratio* dessa exceção reside na necessidade de a autoridade nomeante contar com uma equipe de confiança para auxiliá-la na condução das políticas públicas e na



gestão da máquina administrativa, em funções que exigem um grau particular de alinhamento e lealdade. Como leciona Diógenes Gasparini ("Direito Administrativo", 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 253), os cargos em comissão "são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente que seja de confiança da autoridade nomeante e que se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração".

Com efeito, "a que rege as nomeações para cargos comissionados é distinta daquela que rege as nomeações para os efetivos. Os últimos ingressam no serviço público mediante concurso. Há, ademais, o adicional de possuírem estabilidade e tenderem a manter com o Estado um longo e sólido vínculo, o que torna admissível a expulsória como forma de oxigenação e renovação. Os primeiros, por sua vez, adentram a estrutura estatal para o desempenho de cargos de chefia, direção ou assessoramento, pressupondo-se, como substrato de sua designação, a existência de uma relação de confiança pessoal e de especialidade incomum" (STF, RE 786.540, Informativo STF 851).

Importa frisar que a criação de cargos em comissão não pode ser utilizada como subterfúgio para burlar a exigência do concurso público, preenchendo, sob o manto da comissão, vagas que deveriam ser ocupadas por servidores efetivos, concursados, para o desempenho de atividades técnicas, burocráticas ou operacionais de caráter permanente. A interpretação das normas constitucionais deve ser restritiva quanto às exceções, sob pena de esvaziamento da regra geral e comprometimento dos princípios que a informam.

Assim a instituição de cargos em comissão para o exercício de funções técnicas ou burocráticas comuns, que não exijam especial relação de confiança, consubstancia afronta à Constituição da República.

II.2.2. Da Inconstitucionalidade da Criação de Cargos de Natureza Procuratorial por Provimento em Comissão

Um ponto nevrálgico na presente demanda é a natureza das funções atribuídas aos cargos de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto. A atividade de representação judicial e extrajudicial do Município, bem como a consultoria e o



assessoramento jurídico de caráter técnico e especializado, são inerentes à carreira de Procurador Municipal. Tais funções possuem natureza eminentemente técnica e permanente, não se coadunando com a transitoriedade e a livre exoneração (*ad nutum*) características dos cargos em comissão.

A Constituição do Estado da Bahia, em seu artigo 142, estabelece de forma inequívoca que "As carreiras de procurador, a organização e o funcionamento das respectivas procuradorias serão disciplinadas em lei, dependendo o respectivo ingresso de classificação em concurso público de provas e títulos, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil". Esta norma estadual, em perfeita simetria com o disposto no artigo 132 da Constituição Federal (que trata da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal), impõe o concurso público como via exclusiva para o ingresso na carreira de procurador.

O princípio da simetria constitucional obriga os Municípios a observarem, em suas leis orgânicas e demais legislações, os princípios e normas fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e pela respectiva Constituição Estadual, especialmente no que tange à organização administrativa e ao regime jurídico dos servidores. Assim, a exigência de concurso público para o cargo de Procurador é de observância compulsória pelos entes municipais.

O próprio Supremo Tribunal Federal, no RE 1041210 RG / SP, com repercussão geral, **Tema n. 1010 de Repercussão Geral**, 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.

A ementa do acórdão do STF, do qual adveio a referida tese, restou assim proferida:

EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. (Supremo Tribunal Federal, no RE 1041210 RG / SP)

Acerca de tema idêntico ao tratado nos autos, o Tribunal de Justiça de São Paulo, assim decidiu:

“Não obstante a inaplicabilidade aos municípios, do modelo estadual de organização da Procuradoria Geral do Estado,



atividades específicas de Advocacia Pública são reservadas exclusivamente a profissionais investidos em cargos de provimento na respectiva carreira, mediante prévia aprovação em concurso público, consoante disposto nos artigos 98 a 100 da Constituição Bandeirante” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2272437-89.2021.8.26.0000, Rel. Des. Damião Cogan, unânime, j. 01.02.23, destacou-se)

Nesse sentido, o próprio Tribunal de Justiça da Bahia, ao analisar a Lei Municipal nº 633/2007 do Município de Eunápolis (cujo teor do acórdão foi anexado aos autos), já declarou a inconstitucionalidade da criação do cargo de "Procurador Jurídico" por meio de provimento em comissão, justamente por entender que tal cargo possui características técnicas e permanentes, remetendo à natureza própria dos cargos de provimento efetivo, e que, por imposição do princípio da simetria, a regra do concurso público é de observância obrigatória. Constatou expressamente daquele julgado:

"Em primeiro plano, evidencia-se, de imediato, a inconstitucionalidade da legislação em comento quanto à criação, por meio de provimento em comissão, do cargo de 'Procurador Jurídico'. Isso porque a Constituição do Estado da Bahia, em seu artigo 142, tratando do Cargo de Procurador do Estado e instrumentalizando norma do artigo 37, II, da Constituição Federal, estabelece que o ingresso na carreira depende de 'classificação em concurso público de provas e títulos, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases'. Impende destacar que o cargo de Procurador do Município, dotado da função de proteção dos interesses desse ente federado, possui características técnicas e caráter permanente que o remetem à natureza própria dos cargos de provimento efetivo. Assim, por imposição do princípio da simetria, cumpre projetar a regra expressa na Constituição Federal e na Constituição do Estado da Bahia à estrutura organizacional administrativa municipal, restando patente a inconstitucionalidade do cargo de Procurador Jurídico por meio de



provimento em comissão."

A reiteração de conduta similar pelo Município de Eunápolis, por meio da Lei Municipal nº 1.241/2021, ao criar os cargos de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto em comissão, mas com atribuições que, como se demonstrará, são essencialmente técnico-jurídicas, revela um preocupante descompasso com a ordem constitucional e com os precedentes judiciais.

II.2.3. Da Análise Concreta da Lei Municipal nº 1.241/2021 e das Provas Produzidas nos Autos

A Lei Municipal nº 1.241/2021, em seu artigo 42, §1º, estabelece que "Os cargos de Procurador Geral, Subprocurador e Procurador Adjunto, serão de provimento em comissão e confiança, de livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo." O Anexo II da referida lei detalha a estrutura e os quantitativos desses cargos.

A defesa dos réus servidores sustenta que as atribuições desses cargos se enquadram nas funções de direção, chefia e assessoramento. Contudo, a análise do conjunto probatório, em especial os depoimentos colhidos durante a audiência de instrução, conforme minuciosamente destacados nas alegações finais do Ministério Público e da APMESBA, conduz a conclusão diversa.

Depreende-se dos autos que os ocupantes dos cargos de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto não se limitam a exercer meras funções de coordenação administrativa ou assessoramento político direto ao Procurador Geral ou ao Chefe do Executivo. Ao contrário, foi evidenciado que tais servidores desempenham rotineiramente atividades típicas e finalísticas da advocacia pública municipal, tais como: elaboração de peças processuais, atuação em audiências, emissão de pareceres jurídicos sobre matérias técnicas complexas, análise de processos administrativos, consultoria jurídica às diversas secretarias municipais, e, no caso do Subprocurador, a substituição do Procurador Geral em suas ausências, exercendo, nesse período, a plenitude das atribuições do titular, que são eminentemente técnicas.



A tabela anexa à lei que instituiu os cargos, ID Num. 130954302 - Pág. 13, deixa claro que as atribuições do cargo de procurador adjunto são técnicas e não de chefia, direção ou assessoramento.

Ademais, s testemunha Antônio Jorge Pereira Peltier Cajueiro, Procurador Geral do Município, ao ser questionado sobre as atividades dos Subprocuradores e Procuradores Adjuntos, reconheceu que estes "também estão absolutamente envolvidos no contencioso de suas respectivas pastas, e administrativamente também", e que, além de prestarem assessoria à Procuradoria-Geral, "acabam sendo Procuradores no dia a dia, exercendo atividades que são exercidas pelos efetivos, pelos concursados", para atender à demanda, ou seja, o próprio procurador geral do município réu reconhece que a nomeação de procuradores adjuntos presta-se também para o exercício de funções inerentes ao cargo efetivo de procurador.

A testemunha Tiago Torres Bonfim, Secretário de Gabinete, afirmou que os Subprocuradores "atuam como se fossem Procuradores", tanto judicial como extrajudicialmente, e que a criação dos cargos se deu pela "grande demanda da Procuradoria-Geral e as perdas de prazo". A testemunha Carlos Ronaldo Carvalho dos Santos, Secretário de Gestão, também confirmou que os Procuradores Adjuntos "exercem as funções técnico-jurídicas dentro das Secretarias".

Tais depoimentos, entre outros elementos dos autos, corroboram a tese autoral de que os cargos em comissão impugnados foram, na prática, instituídos para suprir necessidades permanentes de natureza técnico-jurídica, configurando um desvio de finalidade e uma burla à regra constitucional do concurso público. A nomenclatura "Subprocurador" ou "Procurador Adjunto" não tem o condão de transmutar a natureza efetiva das atribuições desempenhadas.

O argumento da defesa de que a criação dos cargos se deu pela "necessidade do serviço" e pela "alta demanda jurídica" do município, embora possa refletir uma realidade fática, não possui o condão de convalidar um ato inconstitucional e corrobora a tese do demandante. A Constituição Federal não permite que a urgência ou a conveniência



administrativa se sobreponham à regra do concurso público para o provimento de cargos cujas atribuições são técnicas e permanentes. Se o Município de Eunápolis enfrenta uma carência de profissionais para o desempenho das atividades de procuradoria, a via constitucionalmente adequada para sanar tal deficiência é a realização de concurso público para o provimento de cargos efetivos de Procurador Municipal, e não a criação artificial de cargos em comissão para o exercício dessas mesmas funções.

Ademais, a desproporção entre o número de cargos efetivos de procurador (09, segundo informado) e o expressivo número de cargos comissionados com atribuições jurídicas (05 Subprocuradores Gerais e 06 Procuradores Adjuntos, além de outros cargos de assessoramento jurídico que possam existir na estrutura mais ampla) reforça a percepção de que a exceção (cargo em comissão) está se tornando a regra, em detrimento do postulado constitucional do concurso público. Salta aos olhos que a última gestão do Executivo

A autonomia municipal para legislar sobre seus assuntos de interesse local e organizar seus serviços (art. 30, I, CF) não é ilimitada, devendo ser exercida em estrita observância aos princípios e normas da Constituição Federal e da Constituição Estadual. A criação de cargos públicos, especialmente aqueles que excepcionam a regra do concurso, deve pautar-se pela mais absoluta conformidade com os ditames constitucionais.

Da análise do art. 62, § 1º da Lei Orgânica do Município de Eunápolis-BA verifica-se que esta prevê como cargo de comissão apenas o de Procurador Geral do Município de Eunápolis-BA, não fazendo qualquer menção à existência, na estrutura do município, mais precisamente na sua Procuradoria, ao Cargo de Subprocurador Geral e o de Procurador Adjunto, criados pela lei ora combatida.

Destarte, conclui-se que o artigo 42, §1º, e o Anexo II da Lei Municipal nº 1.241/2021 do Município de Eunápolis, ao criarem os cargos em comissão de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto para o exercício de funções que, em sua essência, são técnico-jurídicas e permanentes, inerentes à carreira de Procurador Municipal, incorreram em flagrante inconstitucionalidade, por violação direta aos artigos 37, incisos II e



V, da Constituição Federal, e aos artigos 14, caput e §1º, e 142 da Constituição do Estado da Bahia.

Resta, assim, sobejamente comprovado que o Município de Eunápolis nomeia, sem concurso, procuradores adjuntos para desempenharem funções de procuradores efetivos, porque o quantitativo de servidores efetivos não é suficiente para atender às demandas da estrutura organizacional da gestão pública municipal. Em suma: os procuradores adjuntos são nomeados para fazerem o trabalho dos procuradores efetivos (concursados), porque estes não dão conta do volume de serviço jurídico da Administração Municipal.

Assim, revela-se de rigor a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 42 e seu §1º da Lei Municipal n. 1241/2021, bem como do seu anexo II, em relação aos cargos criados de Subprocurador Geral e de Procurador Adjunto.

II.2.4. Da Modulação dos Efeitos da Decisão e da Irrepetibilidade das Verbas

Os réus servidores pugnaram, em caso de procedência, pela modulação dos efeitos da decisão, com base no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, e pela irrepetibilidade das verbas remuneratórias percebidas.

A declaração de inconstitucionalidade, em regra, possui efeitos *ex tunc*, retroagindo para fulminar o ato normativo viciado desde a sua origem. Contudo, o artigo 27 da Lei nº 9.868/99, aplicável por analogia ao controle difuso em ações como a presente, permite ao órgão julgador, "tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social", restringir os efeitos da declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

No caso concreto, considerando que os servidores nomeados exerceram suas funções e perceberam remuneração de boa-fé, amparados em lei municipal então vigente, e levando em conta a natureza alimentar das verbas recebidas e o impacto social de uma devolução integral, afigura-se razoável e consentâneo com os princípios da segurança



jurídica e da proteção da confiança a modulação dos efeitos desta decisão no que tange à irrepetibilidade dos valores pagos a título de remuneração até a data da prolação desta sentença (ou, alternativamente, até a data da efetiva exoneração, se posterior e dentro do prazo a ser fixado).

Essa modulação, contudo, não afasta a necessidade de imediata cessação dos efeitos da lei inconstitucional para o futuro, com a exoneração dos servidores e a proibição de novas nomeações nos moldes aqui vedados. A continuidade da situação de inconstitucionalidade não pode ser tolerada.

Quanto ao prazo para cumprimento das exonerações, considerando a necessidade de organização administrativa do Município com possível realização de concurso público inclusive, mas também a urgência em restabelecer a ordem constitucional, um prazo de 12 (doze) meses.

III. DISPOSITIVO

Posto isso e considerando o que mais dos autos consta, com fulcro nos artigos 37, II e V, da Constituição Federal, nos artigos 14, caput e §1º, e 142 da Constituição do Estado da Bahia, e na jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos formulados na presente Ação Civil Pública para:

DECLARAR INCIDENTALMENTE A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL do artigo 42, §1º, da Lei Municipal nº 1.241/2021 do Município de Eunápolis, bem como do Anexo II da referida lei, na parte em que cria os cargos de provimento em comissão de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto, por violação aos preceitos constitucionais supramencionados que exigem concurso público para o provimento de cargos com atribuições técnicas e permanentes, típicas da carreira de Procurador Municipal.

CONDENAR o MUNICÍPIO DE EUNÁPOLIS na obrigação de fazer consistente em **EXONERAR**, no prazo máximo de 12 (doze) meses a contar da intimação pessoal desta sentença, todos os servidores atualmente nomeados para os cargos comissionados de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto, criados pela Lei Municipal nº 1.241/2021 e ora



declarados inconstitucionais em sua forma de provimento.

DETERMINAR ao MUNICÍPIO DE EUNÁPOLIS que se **ABSTENHA** de realizar novas nomeações para os cargos de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto sob a forma comissionada, com base nos dispositivos ora declarados inconstitucionais, ou sob qualquer outra denominação que vise a mascarar o provimento comissionado para o exercício de funções técnicas e permanentes de procuradoria, as quais devem ser preenchidas exclusivamente mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. Fica aqui expressamente ressalvada a possibilidade de novas nomeações para eventualmente substituir aqueles procuradores que estejam atualmente em exercício.

FIXAR multa diária (astreintes) no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), limitada inicialmente a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), para o caso de descumprimento injustificado das obrigações de fazer e não fazer impostas nos itens 2 e 3 deste dispositivo, a incidir a partir do esgotamento do prazo concedido para as exonerações, a ser revertida ao fundo previsto no artigo 13 da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

MODULAR OS EFEITOS desta decisão para reconhecer a irrepetibilidade das verbas remuneratórias pagas de boa-fé aos servidores nomeados para os cargos de Subprocurador Geral e Procurador Adjunto até a data da efetiva exoneração, a qual deverá ocorrer no prazo máximo estipulado no item 2.

Condeno o Município de Eunápolis ao pagamento das custas processuais, se houver, nos termos da legislação aplicável. Sem condenação em honorários advocatícios em favor do Ministério Público, por expressa vedação legal (art. 128, §5º, II, "a", da CF/88 e art. 18 da Lei nº 7.347/85), e em favor da assistente litisconsorcial, por ausência de previsão específica e em razão da natureza da ação.

Isento de custas.

P.R.I.C.

Roberto Freitas



Juiz de Direito

assinado digitalmente

