



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ÓRGÃO ESPECIAL

Autos nº. 0126584-57.2024.8.16.0000

Direta de Inconstitucionalidade nº 0126584-57.2024.8.16.0000 ADI

Autor(s): Procurador-Geral de Justiça

Polo Passivo(s): Prefeito do Município de Campo Largo/PR e CAMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

Relator: Desembargador Miguel Kfoury Neto

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CARGO COMMISSIONADO DE TESOUREIRO. REQUISITOS NECESSÁRIOS. TEMA 1.010 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO PROCEDENTE.

I. Caso em exame

1. Controle de Constitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), que criaram o cargo comissionado de "Tesoreroiro" no Município de Campo Largo/PR.

2. A ação questiona a compatibilidade vertical da referida legislação, ao argumento de que as atribuições do cargo não atendem aos requisitos constitucionais de assessoramento, chefia ou direção, além de não refletirem a necessária relação de confiança com a autoridade nomeante.

II. Questão em discussão

3. A questão debatida consiste em verificar se os dispositivos da Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), que tratam do cargo comissionado de "Tesoreroiro", atenderam aos requisitos de função destinada ao assessoramento, chefia ou direção vinculada à relação de confiança com a autoridade nomeante.

III. Razões de decidir

4. O cargo de "Tesoreroiro", nos moldes descritos pela legislação impugnada, não atende aos requisitos constitucionais para cargos de provimento em comissão, pois suas atribuições são meramente

burocráticas e operacionais, ligadas à rotina contábil-administrativa, e não envolvem funções típicas de direção, chefia ou assessoramento.

5. As funções previstas para o cargo, ainda, não demandam a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, o que é imprescindível para a excepcionalidade do provimento comissionado.

6. A inconstitucionalidade foi reconhecida com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que tratam da criação de cargos em comissão sem as devidas características exigidas pela Constituição.

7. Modulam-se os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que se preserve as verbas de natureza alimentar recebidas de boa-fé em contraprestação aos serviços prestados, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, bem como a vedação ao enriquecimento ilícito da Administração Pública.

IV. Dispositivo e tese

8. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade material da parcela do artigo 10 e dos Anexos III e V da Lei Municipal nº 3.624/2023, com modulação de efeitos a partir da publicação deste acórdão na imprensa oficial.

Tese de julgamento: "A criação de cargos de provimento em comissão deve, além de demandar estreito vínculo de confiança com a autoridade nomeante, observar a destinação exclusiva para funções de direção, chefia ou assessoramento, não sendo admissível a previsão de atribuições que se restrinjam a atividades burocráticas, técnicas ou operacionais".

Dispositivos relevantes citados: CE, art. 27, V; Lei nº 3.624/2023, art. 10; Lei nº 3.737/2024, Anexos III e V.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1041210 RG/SP (Tema 1010 /STF), Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 27.09.2018; STF, ADI 4968 /PE, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 21.02.2022; STF, ARE 1480667 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 01.07.2024; TJPR, ADI 1552388-3, Rel. Desembargadora Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes, Órgão Especial, j. 20.03.2017; TJPR, ADI 1330189-2, Rel. Desembargador Lauro Laertes de Oliveira, Órgão Especial, j. 17.08.2015; TJPR, ADI 1589657-0, Rel. Desembargador Jorge Wagih Massad, Órgão Especial, j. 07.08.2017.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade sob nº 0126584-57.2024.8.16.0000, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em que é autor o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ** e interessados **CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO/PR, MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO/PR E PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, sem pedido liminar, proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face de parcela do artigo 10 e dos Anexos III e V, da Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), todos do Município de Campo Largo/PR, que tratam do cargo comissionado de “Tesoureiro”.

Em breve síntese, o autor sustenta que os normativos impugnados - ao criarem o cargo de provimento em comissão de “Tesoureiro”, com a denominação, os requisitos para investidura, a quantidade de vagas, o valor da remuneração e as atribuições - deixaram de observar as condicionantes constitucionais exigidas.

Esclarece que os cargos em comissão têm por finalidade propiciar ao governante o controle da execução de suas diretrizes políticas e, nesse desiderato, são constitucionalmente destinados apenas às hipóteses de assessoramento, chefia e direção, sendo exigido de seus ocupantes fidelidade às orientações traçadas, de onde decorre o seu caráter de excepcionalidade.

Assevera que, como consequência, o liame de confiança entre a autoridade política nomeante e o nomeado é indispensável a esse tipo de provimento, justamente em razão da necessidade de alinhamento entre as atuações dos sujeitos envolvidos, em geral direcionadas ao cumprimento de programas de governo.

Cita a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal para o Tema 1010, que dispôs sobre os requisitos cumulativos necessários para a criação de cargos em comissão, quais sejam: (i) exercício de funções de chefia ou assessoramento ou direção; (ii) confiança; (iii) proporcionalidade numérica; e (iv) atribuições descritas em lei.

Aponta que o Município de Campo Largo/PR, ao instituir o censurado cargo de “Tesoureiro”, não observou a primeira e a segunda das condições.

Em relação à primeira, esclarece que o rol de atribuições deferidas ao Tesoureiro indica que suas competências fogem àquelas previstas no comando constitucional, constituindo atribuições tipicamente burocráticas, administrativas ou técnicas, próprias de cargos de provimento efetivo, sem que haja previsão de atividade com natureza de assessoramento, chefia ou direção.

Em relação à segunda, defende que o cargo de Tesoureiro não detém quaisquer afazeres que demandem relação de confiança política, pois o desempenho de atribuições essencialmente técnicas, burocráticas e operacionais é marcado pela neutralidade das respectivas atividades.

Dessa forma, prossegue o autor, forçoso concluir que o cargo impugnado, por não conter em suas atribuições atividades de assessoramento, chefia ou direção, bem como por não refletir a necessidade de confiança política – imprescindível para se excepcionar a regra do prévio concurso público – não se enquadra no perfil de cargo comissionado previsto na ordem constitucional (artigo 27, inciso V, da Constituição Estadual).

Menciona o precedente análogo julgado pelo Órgão Especial, no qual se declarou a inconstitucionalidade material do cargo de Tesoureiro no âmbito da Câmara Municipal de Arapongas/PR, justamente por não envolver atividades de assessoramento, chefia e direção.

Rememora, ainda, o precedente atinente ao cargo de “chefes de seção”, no Município de Alto Piquiri/PR, em que a inconstitucionalidade foi reconhecida ao fundamento de que o conjunto de atribuições dos cargos era predominantemente técnico-burocrático, cuja execução prescindia a relação de confiança entre nomeante e nomeado, sendo tarefas típicas de cargos de provimento efetivo.

Defende a aplicação dos precedentes citados, porque tratavam de cargos em comissão cujas atribuições são meramente burocráticas - realizar pagamentos, efetivar movimentação financeira, receber extratos bancários e controlar os saldos, inscrever movimentações financeiras em Livro-Caixa, encaminhar relatório das receitas e despesas mensais - logo, não demandam relação de confiança e alinhamento ideológico com o Presidente da Câmara Municipal.

Aponta que, nessa perspectiva, o cargo sob censura conserva conjunto de incumbências substancialmente incompatível com a excepcionalidade do provimento comissionado, assentado em vínculo de confiança política.

Pugna, por fim, pela declaração de inconstitucionalidade material da parcela do artigo 10 – precisamente no trecho que prevê *“assim como para o ocupante do cargo de provimento em comissão de tesoureiro, que além da graduação, será ocupado apenas por servidor do quadro efetivo da Câmara Municipal de Campo Largo, devidamente nomeado pelo Presidente do órgão”* – e dos Anexos III e V – especificamente as partes referentes ao cargo de Tesoureiro do Anexo III e o item 2.12 do Anexo V –, da Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), todas do Município de Campo Largo/PR (mov. 1.1).

Com a inicial vieram documentos (mov. 1.2/1.16).

Distribuída a ação (mov. 6.1), esta Relatoria determinou a adoção do rito abreviado, as notificações da Câmara Municipal e do Município de Campo Largo/PR, para ciência e manifestação, e da Procuradoria-Geral do Estado, para exercer a curadoria (mov. 12.1).

O Município de Campo Largo/PR compareceu aos autos e afirmou, em resumo, que: **a)** a norma inquinada, ainda que se entenda conter algum equívoco na utilização de conceitos jurídicos, não padece de inconstitucionalidade material; **b)** é indiscutível a possibilidade de atribuir as funções de tesouraria a servidores ocupantes de outros cargos, como contadores, sem necessidade de criação de cargo de provimento efetivo de “tesoureiro” na estrutura administrativa de órgãos e entidades; **c)** na origem tratava-se de cargo em comissão propriamente dito e, a partir das descrições sintética e analítica das atribuições do cargo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) manifestou dúvidas acerca da natureza das atividades desenvolvidas, concluindo que havia a possibilidade de se interpretar que tratava-se de cargo de chefia e direção sem subordinados; **d)** em razão das recomendações do TCE-PR, houve a promulgação da Lei Municipal nº 3.737/2024, criando-se o setor de tesouraria, vinculado ao Departamento de Administração, mantendo a previsão de que o cargo deveria ser ocupado por servidor de carreira e alterando-se as descrições sintéticas e analíticas do cargo, com inclusão da exigência de que seu ocupante seja servidor de carreira e possua graduação nas áreas de contabilidade, economia ou administração; **e)** não há inconstitucionalidade em dispositivo legal que preveja o exercício de atividades de tesouraria por servidor efetivo e tampouco há inconstitucionalidade em dispositivo legal que institua o pagamento de gratificação a servidor

efetivo que exerça atividades de tesouraria; **f)** é de competência privativa do Poder Legislativo deliberar acerca de sua estrutura de pessoal e administrativa; **g)** o cargo de tesoureiro instituído pela legislação municipal exige o estabelecimento de uma relação de confiança com a autoridade nomeante e de cooperação direta com as instâncias superiores da Casa; **h)** o modelo adotado pela norma objurgada está de acordo com o Tema 1.010/STF, na medida em que o tesoureiro atua como auxiliar das instâncias superiores da Câmara Municipal, envolvendo decisões sensíveis e informações financeiras estratégicas, demandando sigilo, lealdade e alinhamento com as diretrizes da Presidência; **i)** a legislação municipal delimita com clareza os requisitos para provimento (formação superior e vínculo efetivo com a Câmara), evitando nomeações externas e assegurando qualificação e experiência para exercício da função; **j)** mesmo que se cogite de alguma inconstitucionalidade nos dispositivos impugnados, ela se circunscreverá ao Anexo V da Lei n.º 3.624/2023, que descreve as atribuições do tesoureiro da Câmara Municipal, pois o fato de a norma prever a existência de servidor efetivo que exerça as funções de tesouraria não contém nenhuma inconstitucionalidade; **k)** não há inconstitucionalidade em dispositivo que preveja o pagamento de gratificação a servidor efetivo que exerça atividades de tesouraria, eis que a competência para deliberar acerca de sua estrutura de pessoal e administrativa é privativa de cada Poder; **l)** é viável a solução consensual deste conflito, haja vista a disponibilidade para tal informada pela Câmara Municipal; **m)** caso haja a declaração de inconstitucionalidade, é de rigor a modulação dos efeitos para resguardar os atos de pagamento e evitar ruptura na execução orçamentária em curso (mov. 37.1).

Juntou documentação pertinente (mov. 37.2/37.21).

A Câmara Municipal de Campo Largo/PR prestou informações no sentido de que: **a)** após determinação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, foram realizadas medidas para regularização do cargo de tesoureiro desta Câmara, adequando-se as descrições do cargo na Lei, para que passasse a ter natureza comissionada, incluindo o órgão, setor ou divisão administrativa a qual o mesmo se vincula, bem como a formação mínima exigida; **b)** as providências foram realizadas por meio da ora impugnada Lei Municipal nº 3.624/2023, sendo retiradas expressões equivocadas da descrição do cargo, bem como incluído o órgão, setor ou divisão administrativa à qual o cargo se vincula, refletindo a realidade prática da natureza de assessoria e confirmando sua natureza comissionada; **c)** o cargo de tesoureiro é exercido por servidor de carreira, em cargo comissionado, e atualmente é ocupado por servidora efetiva formada em contabilidade, exercendo suas atribuições comissionadas no próprio setor contábil; **d)** o exercício das atribuições do cargo comissionado de tesoureiro exige a confiança por parte da autoridade nomeante, uma vez que se está a lidar com o pagamento dos servidores e autoridades do órgão, afetando de forma geral e em última instância a responsabilidade do presidente da Câmara; **e)** não há motivos que justifiquem alegações de inconstitucionalidades na lei que prevê o cargo em comissão de tesoureiro, uma vez que o cargo comissionado criado cumpre as disposições legais e constitucionais, bem como entendimento do próprio Tribunal de Controle; **f)** a Presidência da Câmara Municipal se coloca à disposição para conciliar e, dentro da medida do possível, desde logo adequar o cargo de Tesoureiro a partir das considerações feitas pelo Ministério Público do Estado do Paraná (mov. 38.1).

Em razão das manifestações do Município de Campo Largo/PR (mov. 37.1) e da Câmara Municipal de Campo Largo/PR (mov. 38.1) - no sentido de estarem dispostos a obterem uma solução consensual do conflito -, esta Relatoria abriu prazo para parecer do Ministério Público (mov. 41.1).

A Procuradoria-Geral de Justiça retornou aos autos arguindo, em resumo, que: **a)** o controle concentrado é processo objetivo incompatível com a tutela de interesses concretos e individuais e, assim, não haveria espaço para medidas conciliatórias; **b)** o próprio STF, no

entanto, vem firmando acordos em ações diretas de inconstitucionalidade, como por exemplo nas ADI's 7.191, 7.433, 7.483, 7.486 e 7.487; **c)** é incompatível com a Constituição Federal o cargo de provimento em comissão de “Tesoureiro”, tal como formulado, pois inexistente previsão de atividade com natureza de assessoramento, chefia ou direção e, ainda, não há a necessária confiança política, dada a neutralidade dos afazeres essencialmente burocráticos, administrativos ou técnicos; **d)** concorda com a intimação da Câmara Municipal de Campo Largo/PR para adote as medidas necessárias à revogação da norma ora censurada (mov. 44.1).

Devidamente intimada, a Câmara Municipal de Campo Largo/PR informou a impossibilidade de acordo, pleiteando o prosseguimento do feito (mov. 51.1).

É a síntese do essencial.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0126584-57.2024.8.16.0000, ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ** em face de parcela do artigo 10 e dos Anexos III e V, da Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), do Município de Campo Largo/PR, na parte que tratam do cargo comissionado de “Tesoureiro”.

Convém, desde logo, apresentar os normativos objurgados da Lei Municipal nº 3.624/2023, com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024 (mov. 1.15):

Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024):

Art. 1º – Art. 10. Os ocupantes dos cargos de Diretoria da Câmara Municipal de Campo Largo deverão possuir formação mínima em curso de graduação que seja compatível com o cargo, assim como para o ocupante do cargo de provimento em comissão de tesoureiro, que além da graduação, será ocupado apenas por servidor do quadro efetivo da Câmara Municipal de Campo Largo, devidamente nomeado pelo Presidente do órgão.

ANEXO III

TABELA ÚNICA

CARGOS EM COMISSÃO: VAGAS E SALÁRIO MENSAL

DENOMINAÇÃO DO CARGO	QUANTIDADE DE VAGAS	VENCIMENTO MENSAL
(...)	(...)	(...)
TESOUREIRO	1	R\$ 4.443,18 ou optar pela remuneração do cago efetivo acrescido de R\$ 3.596,86

ANEXO V – ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DOS CARGOS

(...)

2. CARGOS EM COMISSÃO

2.12 TESOUREIRO

DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS ATRIBUIÇÕES: Realizar os serviços de tesouraria no órgão legislativo, executando trabalhos de ordem técnica no campo financeiro, orçamentário e tributário, além de outras atividades e tarefas correlatas que lhes sejam determinadas pelo superior hierárquico.

DESCRIÇÃO ANALÍTICA DAS ATRIBUIÇÕES: Planejar, organizar e executar as atividades relacionadas aos serviços de tesouraria; realizar o pagamento das despesas em conjunto com o Presidente da Câmara Municipal e com o Órgão de Contabilidade; efetivar movimentação financeira junto a instituições bancárias; receber os extratos bancários e controlar os saldos; observar as recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no que diz respeito a Contabilidade Pública; controlar os atos relativos à execução do movimento financeiro da Câmara Municipal; inscrever todas as movimentações financeiras em Livro-Caixa respectivo; encaminhar relatório

Em face desse normativo, o autor apresentou os seguintes parâmetros de controle constitucional:

Constituição do Estado do Paraná:

Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte:

V - as funções de confiança exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Registre-se, por oportuno, que o controle concentrado de leis municipais alcança as normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória, conforme assentado no Tema 484 /STF:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. (...). **Tese Jurídica: “I - Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; (...).** (STF - RE 650898/RS – Tribunal Pleno - Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO – Julg. 01/02/2017 – DJe 24/08/2017)

Importante ressaltar que no curso da demanda a Câmara Municipal de Campo Largo /PR acenou com a possibilidade de solução consensual do conflito (mov. 38.1), porém, devidamente intimada, informou a impossibilidade concreta de acordo, pleiteando o prosseguimento do feito (mov. 51.1).

Fixadas estas premissas e em face da ausência de preliminares suscitadas, passo ao exame de mérito deste controle concentrado.

A discussão gira em torno do cargo de provimento em comissão denominado "Tesoureiro", criado pela Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), sob o fundamento de que há vício material em razão de previsão de atribuições que não denotam relação de confiança com a autoridade nomeante e não descrevem atividades de assessoramento, chefia ou direção.

Como se sabe, o modelo constitucional estabelecido para o acesso a cargos públicos exige prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo.

A propósito, compensa rememorar a doutrina abalizada de MARÇAL JUSTEN FILHO (*in*: Curso de Direito Administrativo. 9ª ed., Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 938):

"A vontade constitucional é que os cargos em comissão sejam uma exceção. A Constituição pretende que os titulares de cargos públicos sejam, como regra, providos mediante um processo de seleção norteado por critérios objetivos e sejam investidos de garantias que lhes assegurem isenção no desempenho das suas funções. Ou seja, não é compatível com a Constituição que a generalidade dos cargos públicos seja de 'livre' provimento e demissão".

Excepcionando a citada regra do concurso público para os cargos de provimento em comissão, o constituinte impôs certas limitações a serem observadas, destinando-os apenas à finalidade específica de atividades de direção, chefia ou assessoramento.

Vale, mais uma vez, trazer a doutrina do professor MARÇAL JUSTEN FILHO (*in*: Curso de Direito Administrativo. 9ª ed., Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 938/939):

"Em primeiro lugar, a Constituição não atribui à lei infraconstitucional autonomia para instituir cargos em comissão quando bem o entender. Como regra os cargos em comissão são destinados 'apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento'. Logo, é inconstitucional criar cargo em comissão para outro tipo de competência que não essa acima referidas, tal como infringe à Constituição dar ao ocupante do cargo em comissão atribuições diversas".

A respeito dessa temática, o Supremo Tribunal Federal, interpretando as limitações constitucionais a serem observadas para a criação de cargos de provimento em comissão, definiu, por meio de tese jurídica firmada no Tema 1010, os requisitos exigíveis:

Tema 1010 - Controvérsia relativa aos requisitos constitucionais (art. 37, incs. II e V, da Constituição da República) para a criação de cargos em comissão.

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. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (STF - RE 1041210 RG/SP – Tribunal Pleno – Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI – Julg. 27/09/2018 – DJe 22/05/2019)

Portanto, a lei que promover a criação de cargos em comissão, deverá destiná-los, necessariamente, ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento estreitamente vinculadas à relação de confiança, inexistindo espaço para que sejam voltados à atividade burocrática, técnica ou operacional.

A esse respeito, importante trazer a preciosa lição de J. J. GOMES CANOTILHO, GILMAR FERREIRA MENDES, INGO WOLFGANG SARLET, LENIO LUIZ STRECK E LÉO FERREIRA LEONCY (in: Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Ed. Saraiva /Almedina, 2013, p. 837/838):

“A peculiaridade verificada na redação do inciso é que os termos utilizados possuem significados aproximados, talvez complementares, o que impede uma conceituação precisa. **Com efeito, chefia evoca autoridade, poder de decisão e mando situado em patamar hierarquicamente superior. O termo direção liga-se a comando, liderança, condução e orientação de rumos, gerenciamento. Já a expressão assessoramento parece envolver uma atividade auxiliar especializada. Em cada situação concreta, competirá ao intérprete verificar se a descrição legal das atividades atribuídas aos cargos em comissão e funções permite concluir que possuem ligação com direção, chefia e assessoramento. De nada adianta nomear um cargo como chefia se a atribuição correspondente não possui essas características.**

Outra característica comum às espécies comentadas é a existência de um vínculo de confiança. (...).

Nesse sentido, extrai-se do sistema constitucional que **o bom desempenho de certas atividades relevantíssimas à sociedade, ligadas ao estabelecimento de diretrizes, rumos e tomada de decisões fundamentais, deve ser coadjuvado com o exercício de outras atividades instrumentais, levadas a cabo por pessoas que possuam ligação de confiança com aquela atividade principal”.**

No caso em apreço, a descrição sintética das atribuições do cargo, no Anexo V, evidencia que não se trata de atividade voltada para direção, chefia ou assessoramento político, mas, sim, de atuação técnico-operacional, limitada ao cumprimento de procedimentos burocráticos rotineiros da atividade e demais tarefas correlatas repassadas pelo superior hierárquico. Observe-se:

2.12 TESOUREIRO DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS ATRIBUIÇÕES: Realizar os serviços de tesouraria no órgão legislativo, executando trabalhos de ordem técnica no campo financeiro, orçamentário e tributário, além de outras atividades e tarefas correlatas que lhes sejam determinadas pelo superior hierárquico.

A descrição analítica da atividade reforça essa constatação, relacionando afazeres marcados pela repetição burocrática e neutralidade técnica da atividade, do cotidiano

administrativo, como execução operacional, realização de pagamentos, controle de movimentação financeira, recebimento de extratos e confecção de relatórios. Confira-se:

DESCRIÇÃO ANALÍTICA DAS ATRIBUIÇÕES: Planejar, organizar e executar as atividades relacionadas aos serviços de tesouraria; realizar o pagamento das despesas em conjunto com o Presidente da Câmara Municipal e com o Órgão de Contabilidade; efetivar movimentação financeira junto a instituições bancárias; receber os extratos bancários e controlar os saldos; observar as recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no que diz respeito a Contabilidade Pública; controlar os atos relativos à execução do movimento financeiro da Câmara Municipal; inscrever todas as movimentações financeiras em Livro-Caixa respectivo; encaminhar relatório detalhado até o décimo dia do mês subsequente, das receitas e despesas pagas mensalmente, ao Presidente do Poder Legislativo e ao Controlador Interno; tratar o público com zelo e urbanidade; executar outras tarefas correlatas.

Não se divisa, no rol de competências da função, qualquer atividade que exija relação de confiança e cooperação política com a autoridade nomeante e que envolvam atuação ao nível da gestão estratégica, como assessoria especializada e tomada de decisões discricionárias de alta repercussão organizacional, no âmbito dos chamados programas normativos finalísticos.

Assim, ao prever competências que, por sua ordinariade contábil-administrativa, aproximam-se mais de apoio técnico e operacional, que podem ser desempenhadas por qualquer servidor graduado nas áreas de contabilidade, economia ou administração, sem nenhuma relação estrita de confiança, o normativo não poderia lançar mão do excepcional provimento por comissão, vale dizer, não há fundamento para afastar-se da regra geral do concurso público.

Nesta senda, revela-se flagrante o vício de inconstitucionalidade material que inquina parcela do artigo 10 e os Anexos III e V, da Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), na parte que tratam do provimento para o cargo de “Tesoureiro”.

Observe-se os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal que tratam do tema:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 167/2022 DO MUNICÍPIO DE MARACAJÚ/MS, QUE PREVIU A CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CONTROLADOR-GERAL. (...). 3. No julgamento do RE 1.041.210/SP-RG (Tem 1010, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), assentou-se que **os cargos em comissão destinam-se ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, e pressupõem necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.** (...). (STF, ARE 1480667 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-07-2024 PUBLIC 17-07-2024)

Ação direta de inconstitucionalidade. Normas instituidoras de cargos em comissão no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. (...). **Criação de cargos em comissão sem o atendimento do pressuposto obrigatório de descrição das atribuições de assessoramento, chefia ou direção. Violação do imperativo do concurso Público (art. 37, II e V, CF). Afronta aos Princípios da moralidade e da isonomia (art. 37, caput, e 5º, caput, CF).** Precedentes. (...). 3. É cediço o entendimento desta Corte no sentido de que **viola a regra do concurso público (art. 37, II e V, da CF) a criação de cargos em comissão, por meio de lei em sentido estrito, que não possua a descrição detalhada dos atributos de chefia, direção e assessoramento, bem como que não demandem relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico.** (...). (STF - ADI 4968/PE – Tribunal Pleno - Relator(a): Min. ROSA WEBER – Julg.: 21/02/2022 – DJe 07/03/2022)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO – FUNÇÃO DE CONFIANÇA CRIADA COM ATRIBUIÇÕES DIVERSAS DAS DE DIREÇÃO, CHEFIA E

ASSESSORAMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE – OFENSA AO ART. 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – NECESSIDADE DA OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO (...). (STF, ARE 842529 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-291 DIVULG 11-12-2020 PUBLIC 14-12-2020)

Confira-se, ainda, a jurisprudência deste Órgão Especial para caso idêntico envolvendo a função de Tesoureiro, no qual igualmente não havia necessidade de relação de confiança e as atribuições não se destinavam à direção, chefia ou assessoramento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXOS III E VI DA RESOLUÇÃO Nº 281/2013 DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPONGAS/PR E, POR ARRASTAMENTO, DO ANEXO II DA LEI MUNICIPAL Nº 4.160/2013. DISPOSITIVOS QUE CRIARAM CARGOS EM COMISSÃO PARA AS FUNÇÕES DE CONTROLADOR, TESOUREIRO, ASSESSOR DE DEPARTAMENTO, ASSESSOR DE IMPRENSA E CHEFE DE SEÇÃO. (...). MÉRITO. ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS QUE NÃO DENOTAM RELAÇÃO DE CONFIANÇA COM A AUTORIDADE NOMEANTE E NÃO DESCREVEM ATIVIDADES DE ASSESSORIAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. (...). ARTS. 27, INCISOS II E V DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADES. MODULAÇÃO DOS EFEITOS QUE SE IMPÕE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJPR - Órgão Especial - ADI 1552388-3 - Rel.: DESEMBARGADORA ASTRID MARANHÃO DE CARVALHO RUTHES - J. 20.03.2017)

Veja-se, também, outro precedente deste C. Órgão Especial, que tratou de caso bastante similar envolvendo criação de cargo em comissão para atividade típicas e rotineiras da burocracia:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGO COMMISSIONADO SEM CARÁTER DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO ÓRGÃO ESPECIAL. LEI MUNICIPAL DE ALTO PIQUIRI QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO PARA FUNÇÕES ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 27, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE (...). "Destaque-se que a regra constitucional do concurso público não pode ser infringida pela criação arbitrária de cargos comissionados para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que autoriza, de forma discricionária, a livre exoneração. (TJPR - Órgão Especial - ADI 1330189-2 - Rel.: DESEMBARGADOR LAURO LAERTES DE OLIVEIRA - J. 17.08.2015)

Salutar transcrever, pela semelhança com o presente caso, o seguinte excerto da fundamentação apresentada para o precedente acima indicado:

“18. Note-se que **a nomenclatura CHEFE empregada pelo Município de Alto Piquiri para criar os cargos em comissão escapam daquelas previstas no comando constitucional, pois constituem atribuições tipicamente burocráticas ou técnicas.** E ainda, verifica-se que raramente outorgaram poderes de mando e gestão (ou equivalentes), que como é cediço são inerentes à função a que estão investidos. Inegável que no presente caso foram criados cargos em comissão para funções rotineiras da Administração Pública.

19. Verifica-se também que **os cargos em comissão criados não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico**, em outras palavras, não se verifica o vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza.”

No sentido do que aqui se expôs:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...). CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE DIRETOR PRESIDENTE, DIRETOR ADMINISTRATIVO FINANCEIRO,

DIRETOR CULTURAL, ASSESSOR DE EVENTOS, (...). **NECESSIDADE CONSTITUCIONAL DE QUE OS CARGOS E FUNÇÕES SE AMOLDEM ÀS ATIVIDADES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO.** ÔNUS DE DEMONSTRAÇÃO EFETIVA, PELO LEGISLADOR, DA ADEQUAÇÃO DA NORMA AOS FINS PRETENDIDOS, DE MODO A JUSTIFICAR A EXCEÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO PARA A INVESTIDURA DO CARGO PÚBLICO. (...). **A Constituição Estadual, em estrita simetria à Carta Federal, determina que os cargos em comissão sejam destinados a funções de direção, chefia e assessoramento (art. 27. inc. V, da Constituição Estadual), não se admitindo para áreas administrativas técnicas, burocráticas ou ordinatórias, mas sim àquelas que exijam relação especial de confiança política entre o confiante e o comissionado.** A previsão legal de cargos em comissão sem que se faça a descrição minuciosa das atividades de rotina de cada uma das funções de direção e assessoramento dá causa à inconstitucionalidade material da norma, (...). (TJPR - Órgão Especial - ADI 1589657-0 - Rel.: DESEMBARGADOR JORGE WAGIH MASSAD - J. 07.08.2017)

Desse modo, verifica-se inequívoco vício de inconstitucionalidade material na parcela do artigo 10 e dos Anexos III e V, da Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), do Município de Campo Largo/PR, na parte que tratam do cargo comissionado de “Tesoureiro”, tanto pela ausência de vínculo de confiança com a autoridade nomeante, quanto pela previsão de atribuições rotineiras e ordinárias da burocracia administrativa ligada àquela função, inexistindo previsão de desempenho de funções ligadas à direção, chefia e assessoramento, o que viola o artigo 27, inciso V da Constituição Estadual.

Por derradeiro, é consabido que, via de regra, a declaração de inconstitucionalidade opera efeitos *ex tunc*, retroagindo até o nascedouro da legislação impugnada, dada a nulidade que a atinge.

No entanto, o Tribunal de Justiça pode fixar outro momento para o início dos efeitos da decisão, caso se depre com excepcional interesse social e as razões de segurança jurídica o recomendem (artigo 27, da Lei Federal nº 9.868/1999).

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal já sedimentou entendimento de que verbas de caráter alimentar recebidas de boa-fé pelo servidor como contrapartida a trabalho prestado ao Poder Público é situação que justifica a modulação de efeitos para se evitar o ressarcimento de numerários, como decorrência do princípio da segurança jurídica, da boa-fé objetiva, da proteção da confiança e da vedação ao enriquecimento sem causa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 3º; 8º; 13; 16; 17; 23; 27; 30; 36 E 37 DA LEI Nº 1.030/2016, DO ESTADO DE RORAIMA, QUE ALTERARAM DISPOSITIVOS DA LEI ESTADUAL Nº 892/2013, A QUAL DISPÕE SOBRE O PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DE RORAIMA. (...). 4. Em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, considerando que das normas ora impugnadas decorreu a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos da educação básica no Estado de Roraima, durante significativo lapso temporal, imperiosa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999. Precedentes. (...). (STF, ADI 6091, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-06-2023 PUBLIC 28-06-2023)

O mesmo entendimento é adotado por este Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 918/2010, DE BORRAZÓPOLIS, QUE AUTORIZOU A PRORROGAÇÃO DA "LICENÇA À GESTANTE" DAS SERVIDORAS DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO - (...) -MODULAÇÃO DOS EFEITOS - ARTIGO 27 DA LEI Nº 9.868/99 - SEGURANÇA JURÍDICA E INTERESSE SOCIAL - NATUREZA ALIMENTAR DA REMUNERAÇÃO PAGA DURANTE O PERÍODO DE

LICENÇA PRORROGADO, E BOA-FÉ DAS SERVIDORAS QUE REQUERERAM A PRORROGAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX NUNC, A PARTIR DA CONCESSÃO DA LIMINAR, RATIFICADA, NESTA OPORTUNIDADE - AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, APENAS COM RELAÇÃO ÀS SERVIDORAS DO PODER EXECUTIVO. (TJPR - Órgão Especial - AI 704813-7 - Rel. Des. ANTÔNIO RENATO STRAPASSON - J. 5.8.2011 - DJE. 16.8.2011)

No presente caso, a lei está produzindo efeitos há quase 3 (três) anos, lapso temporal em que o servidor ocupante do cargo ora declarado inconstitucional prestou serviços e foi por eles remunerado, o que enseja a modulação dos efeitos desta decisão, para que tenha eficácia somente a partir da data de publicação deste acórdão na imprensa oficial

Pelos fundamentos apresentados, VOTO no sentido de JULGAR PROCEDENTE a ação para o fim de declarar a inconstitucionalidade material da parcela do artigo 10 – no trecho que prevê “*assim como para o ocupante do cargo de provimento em comissão de tesoureiro, que além da graduação, será ocupado apenas por servidor do quadro efetivo da Câmara Municipal de Campo Largo, devidamente nomeado pelo Presidente do órgão*” – e dos Anexos III e V – nas partes referentes ao cargo de Tesoureiro do Anexo III e o item 2.12 do Anexo V –, da Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), todas do Município de Campo Largo/PR, que tratam do cargo comissionado de “Tesoureiro”, modulando os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que tenha eficácia a partir da publicação deste acórdão na imprensa oficial.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar JULGAR PROCEDENTE a ação, para o fim de declarar a inconstitucionalidade material da parcela do artigo 10 – no trecho que prevê “*assim como para o ocupante do cargo de provimento em comissão de tesoureiro, que além da graduação, será ocupado apenas por servidor do quadro efetivo da Câmara Municipal de Campo Largo, devidamente nomeado pelo Presidente do órgão*” – e dos Anexos III e V – nas partes referentes ao cargo de Tesoureiro do Anexo III e o item 2.12 do Anexo V –, da Lei Municipal nº 3.624/2023 (com a redação dada pela Lei Municipal nº 3.737/2024), todas do Município de Campo Largo/PR, que tratam do cargo comissionado de “Tesoureiro”, modulando os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que tenha eficácia a partir da publicação deste acórdão na imprensa oficial.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargadora Lidia Maejima - Presidente Do Tribunal De Justiça, com voto, e dele participaram Desembargador Miguel Kfoury Neto (relator), Desembargador Hayton Lee Swain Filho - 1º Vice Presidente, Desembargador José Maurício Pinto De Almeida, Desembargador Luiz Carlos Gabardo, Desembargador Renato Naves Barcellos, Desembargador Fernando Wolff Bodziak - Corregedor-geral Da Justiça, Desembargador Jorge De Oliveira Vargas, Desembargadora Lenice Bodstein, Desembargador Espedito Reis Do Amaral, Desembargador Octavio Campos Fischer, Desembargadora Lilian Romero, Desembargador Gil Francisco De Paula Xavier Fernandes Guerra, Desembargador Claudio Smirne Diniz, Desembargador Fábio André Santos Muniz, Desembargador Luciano Carrasco Falavinha Souza, Desembargador Antonio Franco Ferreira Da Costa Neto, Desembargadora Ivanise Maria Tratz Martins, Desembargador Carvílio Da Silveira Filho, Desembargador Marcus Vinicius De Lacerda Costa, Desembargador Rogério Luis Nielsen Kanayama, Desembargador Lauro Laertes De Oliveira, Desembargador Antonio Renato Strapasson e Desembargador Eugenio Achille Grandinetti.

24 de outubro de 2025

Desembargador Miguel Kfoury Neto

Juiz (a) relator (a)