

Okc - PP - ex nunc  
PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
TRIBUNAL PLENO

**ACÓRDÃO**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0807443-48.2018.8.15.0000**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

DECRETO ESTADUAL Nº 32.069, DE 6 DE ABRIL DE 2011, DO ESTADO DA PARAÍBA, E SEU ANEXO ÚNICO. PRELIMINARES SUSCITADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO. INCOMPETÊNCIA. PRETENSÃO DE REMESSA DOS AUTOS PARA JULGAMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ALEGAÇÃO DE UTILIZAÇÃO OS PARÂMETROS DE CONTROLE NORMATIVO FEDERAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. REJEIÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INSTRUMENTO NORMATIVO DE NATUREZA AUTÔNOMA. VIA IMPUGNATIVA APROPRIADA. DESCABIMENTO. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MALFERIMENTO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. VÍCIO FORMAL INSANÁVEL. ATRIBUIÇÕES, FUNÇÕES E REMUNERAÇÕES NÃO ESPECIFICADAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CARACTERIZADA. PROCEDÊNCIA. EFEITOS *EX NUNC*.

- Permite-se aos Tribunais de Justiça o julgamento de representação de inconstitucionalidade proposta contra lei municipal ou estadual, mediante a utilização como parâmetro de dispositivos com teor que replica a Constituição Federal, desde que se cuidem de normas de reprodução obrigatória.

- Tendo o Decreto nº 32.069, de 6 de abril de 2011, do Estado da Paraíba, e seu Anexo Único, nítida natureza autônoma, haja vista ter inovado no ordenamento jurídico, procedendo à criação de cargos públicos, o Supremo Tribunal Federal entende que a ação direta de inconstitucionalidade é a via é o instrumento jurídico adequado para questionamento dessas normas.

- Compete à lei em sentido estrito a criação de cargos e funções públicas, conferindo-lhes denominação própria, definindo as suas respectivas atribuições e fixando-lhes o padrão de vencimentos, padecendo o regramento impugnado, tanto de vício formal quanto material, devendo ser declarado,

e, a sua inconstitucionalidade, com efeitos *ex-nunc*.

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos.

**ACORDA** o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, rejeitar as preliminares suscitadas e julgar procedente o pedido formulado na inicial da presente ação, para declarar a inconstitucionalidade do Decreto estadual nº 32.069, de 6 de abril de 2011 e seu Anexo único, do Estado da Paraíba, com efeitos *ex-nunc*.

**O Ministério Público do Estado da Paraíba** ingressou com a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, contra o Decreto estadual nº 32.069, de 6 de abril de 2011, e seu Anexo único, do Estado da Paraíba, que dispõe acerca da transformação de cargos vinculados à **Subsecretaria Executiva do Empreender - PB**.

Em seu petitório, Id 3083594, inicialmente, consignou que "o Decreto objurgado é dotado de normatividade, visto que transforma os cargos de provimento em comissão, remanejando-os para outro órgão da Administração Estadual, apresentando-se como ato normativo independente que inova na ordem jurídica, criando, modificando ou extinguindo direitos e deveres, passíveis, portanto, de controle de constitucionalidade". Em seguida,

adentrando a seara meritória, afirmou, em apertada síntese, que, se "os elementos do cargo (nome, padrão, referência, requisito de provimento, atribuição) foram instituídos por lei - no caso, a Lei nº 8.186/2007- somente por ato de igual instrumento poderiam ser modificados", de sorte que o normativo não atendeu aos "aspectos técnicos no devido processo legislativo do qual derivou sua formação". Sustentou, por outro lado, ser, "absolutamente imprescindível que a lei descreva as efetivas atribuições dos cargos de provimento em comissão, para constatar se realmente se amoldam às funções de assessoramento, chefia e direção", uma vez que esses "devem ser restritos às atribuições de assessoramento, chefia e direção em nível superior, nas quais esteja presente a necessidade de relação de confiança com os agentes políticos para o desempenho de tarefas de articulação, coordenação, supervisão e controle de diretrizes político-governamentais", "não se coadunam com a criação de cargos para atribuições profissionais, operacionais, burocráticas, técnicas, administrativas ou rotineiras." Afirmou, outrossim, que "a referida norma vai de encontro à Lei Fundamental Estadual, eis que simplesmente muda a nomenclatura dos cargos comissionados, sem, no entanto, estabelecer-lhes as atribuições ou a remuneração, de modo que não se pode comprovar o desempenho das mesmas atividades e o pagamento dos mesmos vencimentos para o qual foram concebidos, abrindo a possibilidade de se ocasionar desvios de função, em flagrante burla ao regramento constitucional aplicável". Requereu, ao final, sob forma de medida emergencial a suspensão da eficácia do normativo

e "o julgamento da presente ação, reconhecendo-se a procedência do pedido, mediante a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 32.069, de 6 de abril de 2011, e seu Anexo Único, do Estado da Paraíba."

Em face do pleito de medida cautelar e à vista da presunção de validade da legislação, foi determinada a oitiva dos órgãos ou autoridades dos quais emanou o Decreto impugnado, Id 3096230.

Em sua manifestação, Id 3211083, o **Governador do Estado** sustentou, prefacialmente, a uma, que "o Decreto 32.069/2011 foi editado para regulamentar a Lei 9.335/2011, não se admitindo o seu controle de constitucionalidade de forma concentrada, porquanto eventual violação ao texto constitucional seria meramente reflexa ou indireta". No mérito, defendeu a perfeita constitucionalidade do ato normativo questionado, haja vista que "a norma inserta ao artigo 84, VI, "a", da Constituição Federal outorga competência ao Chefe do Poder Executivo para dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração pública, quando a mencionada disposição não implicar no aumento da despesa nem na criação ou na extinção de órgãos públicos" e, no presente caso, haveria "uma completa identidade substancial entre os cargos antes e depois da transformação levada a efeito pelo Decreto 32.069/2011, porquanto - consoante já destacado - a Lei 8.186/2007, que criou originalmente os cargos em questão, também se limitou a indicar a quantidade, os símbolos e a nomenclatura". Disse,

outrossim, que a argumentação apresentada na inicial cai por terra, pois "os cargos transformados pelo Decreto 32.069/2011 foram originalmente criados pela Lei 8.186/2007 como cargos de provimento em comissão", não se podendo, "conseqüentemente, cogitar-se de transposição - situação indispensável a eventual caracterização do desvio de função -, porquanto o sobredito instituto pressupõe o provimento de cargos efetivos, o que inexistente no caso presente." Suscitou, também, que, "na hipótese desta Egrégia Corte entender pela incompatibilidade direta entre o Decreto n 32.069/2011 e o disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal, impende, pois, seja reconhecida a competência do Supremo Tribunal Federal para examinar o requerimento inserto na peça de ingresso", eis que "o controle concentrado de constitucionalidade pelos tribunais locais sobre os instrumentos legislativos estaduais é adstrito aos casos em que a representação de inconstitucionalidade tenha por parâmetro a Constituição Estadual." Pugnou, então, pelo acatamento da preliminar apontada, com a extinção do processo sem julgamento do mérito, ou, na hipótese de superação daquela, com o reconhecimento da compatibilidade formal e material do ato normativo impugnado com a Constituição estadual, ou "subsidiariamente, em caso de se concluir pela incompatibilidade entre o Decreto 32.069/2011 e o disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal - o que se admite apenas hipoteticamente - promova a extinção da presente ação direta sem exame do pedido formulado pelo PGJ, em razão da inobservância do artigo 102, I, "a", da Constituição Federal."

Despacho desta Relatoria, Id 4028963, determinando a intimação das partes, para se pronunciarem acerca da dispensabilidade do julgamento da medida cautelar requerida, para fins de pronto enfrentamento meritório, Id 4028963, com o que concordaram expressamente, Id 4051100 e Id 4109280.

**É o RELATÓRIO.**

**VOTO**

Em primeiro lugar , nesta oportunidade, registro que, em estando a causa madura, decidi em suplantar o julgamento da medida cautelar requerida, para fins de, em seu lugar, proceder ao pronto enfrentamento do mérito, para se evitar a natural demora de um duplo julgamento, tendo com tal medida concordado expressamente as partes.

Consoante já relatado, a presente **ação** foi ajuizada pelo **Ministério Público estadual**, em combate ao **Decreto nº 32.069, de 6 de abril de 2011 e seu Anexo único, do Estado da Paraíba**, que promoveu a transformação de **cargos vinculados à Subsecretaria Executiva do Empreender-PB**.

A citada entidade normativa foi editada, em decorrência da suposta necessidade de regulamentação da Lei nº 9.335/2011, por meio da qual se

criou o **Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba - Empreender PB**, inserta no art. 12, dessa legislação, cuja transcrição não se dispensa:

Art. 12 Decreto do Chefe do Poder Executivo regulamentará, no que couber, esta Lei.

Dito isto, de pronto, começo por analisar as **preliminares** suscitadas pelo **Governador do Estado da Paraíba**, aferindo, de antemão, por questão de lógica processual, aquela pertinente **à suposta competência do Supremo Tribunal Federal, para conhecer e julgar a presente demanda**, em face de o seu objeto cuidar do reconhecimento de ofensa a dispositivos da Constituição Federal.

Descabida, contudo, alegação de que não se admitiria a análise desta ação direta de inconstitucionalidade em nível estadual, uma vez que é reinante o entendimento no sentido de cumprir aos Tribunais de Justiça a julgar a representação de inconstitucionalidade proposta contra normativos locais, mediante até mesmo a utilização como parâmetro de dispositivos da Constituição Federal, desde que eles sejam normas de reprodução obrigatória pelos Estados.

A propósito:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO  
REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. ALEGADA



USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. CONFLITO ENTRE LEI MUNICIPAL E NORMA CONSTITUCIONAL DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À ADI 508. REGIME DA LEI N° 8.038/1990 E CPC/1973.

1. É viável o uso de norma constitucional de reprodução obrigatória como parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal pela via da ação direta estadual. Precedentes.

2. Na vigência do CPC/1973 e Lei n° 8.038/1990, período em que ajuizado o presente feito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, se firmou no sentido de que, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a eficácia vinculante dos acórdãos abrange apenas o objeto examinado pela Corte.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.0800882373

(Rcl 17954 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016).

E,

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. LEI MUNICIPAL 3587/2003. TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA QUE REPRODUZ DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMISSIBILIDADE. SUSPENSÃO DE LIMINAR. HIPÓTESES DE CABIMENTO.

1. Controle concentrado de constitucionalidade de lei estadual ou municipal que reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos entes da Federação. Competência do Tribunal de Justiça, com possibilidade de interposição de recurso extraordinário se a interpretação conferida à legislação contrariar o sentido e o alcance de dispositivo da Carta Federal. Precedentes.

2. Representação de inconstitucionalidade. Concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma. Pedido de suspensão de liminar. Via processual inadequada para sustar os efeitos da cautelar concedida no processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Lei 8437/92. Processo objetivo. Inaplicabilidade. Precedentes. (SL 10 AgR, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/2004, DJ 16-04-2004 PP-00053 EMENT VOL-02147-01 PP-00001).

Logo, tendo em vista que os dispositivos da Constituição Federal, apontados como afrontados, pertinentes à organização da Administração Pública, constituem regras de repetição, não há, portanto, que como se inadmitir o processamento da via impugnatória neste Tribunal de Justiça local.

A próxima **prefacial** a merecer apreciação é a de que descaberia a impugnação de normativo de natureza secundária perante o Judiciário, em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

Quando o decreto, em vez de apenas regulamentar a lei, assume caráter autônomo, inovando na ordem jurídica, como na presente hipótese, em que se procedeu à transformação de cargos públicos, o Supremo Tribunal Federal entende que a ação direta de inconstitucionalidade é a via é o instrumento jurídico adequado para questionar a norma.

São ilustrativos dessa orientação os seguintes julgados: (ADI 3232, Relator (a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2008, DJe-187 DIVULG 02-10-2008 PUBLIC 03-10-2008 EMENT VOL-02335-01 PP-

00044 RTJ VOL-00206-03 PP-00983; e ADI 4125, Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15-02-2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068).

**Rejeito esta preliminar.**

Vencidas as **prefaciais** suscitadas, é de se avançar para a análise **meritória**, qual seja, conforme consta no tópico da exordial pertinente aos pedidos, a de se reconhecer "a inconstitucionalidade do Decreto n° 32.069, de 6 de abril de 2011, e seu Anexo Único, do Estado da Paraíba."

Para tanto, em apertado resumo, o **requerente** defende que o **decreto governamental foi utilizado no lugar da categoria normativa adequada (lei) e que seu conteúdo seria impertinente, já que omissos quanto à fixação de atribuições e remuneração dos cargos criados, mediante transformação.**

Cabe, averiguar-se se, de fato, esse cenário de afronta a caros valores constitucionais desponta do texto legal hostilizado, o qual só dispõe de dois artigos, abaixo transcritos:

Art. 1º. Ficam transformados os cargos de provimento em comissão, na forma do Anexo Único deste Decreto, criados pela Lei n° 8.186/2007, vinculando-se

todos à Subsecretaria Executiva do Empreender PB, mantendo-se o mesmo quantitativo.

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

O anexo único, por sua vez, por meio de tabela, apenas a correlaciona os cargos originais e os que resultaram da transformação aprovada, Id 3083595, senão veja-se do conteúdo abaixo indicado:

"a) 02 (dois) cargos de "Assessor de Gabinete do Governador" (Símbolo CAD-4) em 01 (um) cargo de "Assessor de Gabinete da Subsecretaria Executiva do Empreender PB" (Símbolo CAD-4) e 01 (um) cargo de "Gerente de Administração, Planejamento e Finanças da Subsecretaria Executiva do Empreender PB" (Símbolo CGI-1); b) 04 (quatro) cargos de "Assistente de Gabinete I" (Símbolo CAD-6) em 01 (um) cargo de "Contador do Fundo Empreender PB" (Símbolo CGF-2), 01 (um) cargo de "Subgerente de Finanças do Empreender PB" (Símbolo CGI-2), 01 (um) cargo de "Subgerente de Administração do Empreender PB" (Símbolo CGI2), 01 (um) cargo de "Subgerente de Assuntos Jurídicos do Empreender PB" (Símbolo

CGI-2); c) 04 (quatro) cargos de "Agente de Programa Governamental I" (Símbolo CSE-1) em 04 (quatro) cargos de "Assessor Técnico Operacional do Empreender PB" (Símbolo CSE-1).".

De antemão, esclarece-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, a regra é que compete ao Poder Executivo editar regulamentos de execução, significa dizer, normas subordinadas a uma lei já existente (art. 84, IV, da Constituição Federal), a fim de possibilitar a sua efetivação pela Administração.

A expedição de regulamentos autônomos é a exceção, já que somente é admitida nas hipóteses do art. 84, VI, alínea "a", da Constituição Federal, quais sejam: organização e funcionamento da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos**, e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Isso porque, é consabido que a criação de cargos públicos, independentemente da natureza do provimento, somente pode ser feita por meio de lei, não sendo permitido ao **Governador do Estado** fazê-lo mediante Decreto, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DECRETOS 26.118/05 E 25.975/05.  
REESTRUTURAÇÃO DE AUTARQUIA E CRIAÇÃO  
DE CARGOS. REPERCUSSÃO GERAL  
RECONHECIDA. INOCORRENTE OFENSA À  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO  
DESPROVIDO. I - A Constituição da  
República não oferece guarida à  
possibilidade de o Governador do  
Distrito Federal criar cargos e  
reestruturar órgãos públicos por meio  
de simples decreto. II - Mantida a  
decisão do Tribunal a quo, que,  
fundado em dispositivos da Lei  
Orgânica do DF, entendeu violado, na  
espécie, o princípio da reserva legal.  
III - Recurso Extraordinário  
desprovido. (STF - RE: 577025 DF ,  
Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI,  
Data de Julgamento: 11/12/2008,  
Tribunal Pleno, Data de Publicação:  
REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO).

Tem-se, pois, na espécie, hipótese de  
inconstitucionalidade formal, como proclamado pelo  
**requerente**, pois que o Decreto criou novos cargos  
comissionados, ainda que por meio de transformações de  
outros, sem a observância da reserva legal.

E não é só isso. Sabe-se que a criação  
de cargos e funções públicas, além de somente poder se dar

mediante lei em sentido estrito, exige a indicação expressa da respectiva nomenclatura, as suas atribuições, responsabilidades e padrão de vencimentos.

Mesmo em se tratando de cargos em comissão, tal exigência se aplica, tendo em conta que, não obstante seja atribuída à Administração Pública a discricionariedade para criação de cargos dessa natureza, cabe ao legislador demonstrar que as atribuições de cada cargo comissionado se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, sob pena de ser a norma considerada inconstitucional.

Deste modo, no caso em apreço, também sob esse viés, afiguram-se inconstitucionais os dispositivos impugnados, porquanto esses, embora constituindo norma infralegal, não apenas criaram cargos e funções públicas, matéria reservada à lei formal, mas ainda o fizeram, sem definir-lhes as atribuições e responsabilidades e padrão vencimental, desobedecendo, com isso, aos ditames constitucionais pertinentes ao tema, conforme já enfatizado.

Proclamada a inconstitucionalidade, no que diz respeito ao aspecto temporal, por motivo de segurança jurídica ou de interesse social, entendo por bem, estabelecer que seus efeitos sejam **ex nunc**.

Ante o exposto, **REJEITO AS PRELIMINARES, NO MÉRITO, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO**



constante da inicial da presente demanda, declarando a inconstitucionalidade do Decreto estadual nº 32.069, de 6 de abril de 2011 e seu Anexo único, do **Estado da Paraíba**, com efeitos **ex nunc**.

É o **VOTO**.