



ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0096782-35.2021.8.19.0000

REPRESENTANTE: ASSOCIAÇÃO DOS AGENTES DE TRÂNSITO DO
BRASIL

REPRESENTADO: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MACAÉ

RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ ZVEITER

EMENTA

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 79 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 215/2012, DO MUNICÍPIO DE MACAÉ -RJ, QUE CRIOU O CARGO DE AGENTE DE TRÂNSITO ESPECIAL, MEDIANTE A TRANSFORMAÇÃO DE PARTE DO EFETIVO DOS GUARDAS MUNICIPAIS. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA, SUSCITADA PELO REPRESENTADO, QUE SE IMPÕE. SEGUNDO O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL, NO CASO DE ENTIDADES DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL, A LEGITIMIDADE DEVE OBSERVAR TRÊS CONDICIONANTES PROCEDIMENTAIS: A) HOMOGENEIDADE ENTRE OS MEMBROS INTEGRANTES DA ENTIDADE; B) REPRESENTATIVIDADE DA CATEGORIA EM SUA TOTALIDADE E COMPROVAÇÃO DO CARÁTER NACIONAL DA ENTIDADE, PELA PRESENÇA EFETIVA



DE ASSOCIADOS EM, PELO MENOS, NOVE ESTADOS-MEMBROS; E C) PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE OS OBJETIVOS INSTITUCIONAIS DA ENTIDADE POSTULANTE E A NORMA OBJETO DA IMPUGNAÇÃO. O REPRESENTANTE COMPROVOU SUA REPRESENTATIVIDADE PREENCHENDO OS REQUISITOS SUPRAMENCIONADOS, SENDO CERTO QUE A AUTORIZAÇÃO DOS ASSOCIADOS MANIFESTADA EM ATA DE ASSEMBLEIA GERAL NÃO É EXIGIDA PARA A INSTAURAÇÃO DE PROCESSO OBJETIVO. NO MÉRITO, INEXISTE INCONSTITUCIONALIDADE A SER RECONHECIDA NESTES AUTOS. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSOLIDOU O ENTENDIMENTO DE QUE A REORGANIZAÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATRAVÉS DA TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS ESTARÁ EM HARMONIA COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS, DESDE QUE PRESENTES OS PRESSUPOSTOS DA COMPATIBILIDADE DE ATRIBUIÇÕES/FUNÇÕES, DA SIMILARIDADE DE REMUNERAÇÃO E DA EQUIVALÊNCIA DOS REQUISITOS EXIGIDOS EM CONCURSO PÚBLICO ENTRE OS RESPECTIVOS CARGOS. A SUPREMA CORTE, NO QUE TANGE AO PODER DE POLÍCIA CONFERIDO AOS GUARDAS MUNICIPAIS, TAMBÉM ASSENTOU O ENTENDIMENTO DE QUE NÃO VIOLA A CONSTITUIÇÃO A LEI QUE ATRIBUI COMPETÊNCIA À GUARDA MUNICIPAL, QUANTO À ATUAÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO E À APLICAÇÃO DE



MULTAS DE TRÂNSITO. COM EFEITO, A FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO, BEM COMO A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS LEGALMENTE PREVISTAS, PODE SE DAR OSTENSIVAMENTE PELA GUARDA MUNICIPAL, O QUE CONSTITUI MERO EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA, NÃO HAVENDO, PORTANTO, ÓBICE QUANTO À SUA ATUAÇÃO, UMA VEZ QUE O PRÓPRIO ARTIGO 144, PARÁGRAFO 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PERMITE QUE A GUARDA MUNICIPAL EXERÇA FUNÇÕES ADICIONAIS DE PROTEÇÃO DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES DO MUNICÍPIO. DESTA FORMA, A NORMA EM EXAME, AO PREVER A TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE GUARDA MUNICIPAL PARA AGENTE DE TRÂNSITO ESPECIAL OBSERVA OS REQUISITOS DE SIMILARIDADE DE FUNÇÕES E ESCOLARIDADE, INEXISTINDO PROVA DE DIFERENÇA DE REMUNERAÇÃO, QUE É REQUISITO DE MENOR REPERCUSSÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS A JUSTIFICAR A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR E IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 0096782-35.2021.8.19.0000, em que é



Representante o ASSOCIAÇÃO DOS AGENTES DE TRÂNSITO DO BRASIL
e Representado EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MACAÉ

A C O R D A M os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em rejeitar a preliminar e julgar improcedente o pedido para declarar a constitucionalidade do artigo 79 da Lei Complementar nº 215/2012, do Município de Macaé-RJ, nos termos do voto do Desembargador Relator.

V O T O

Adoto o relatório já constante dos autos.

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Associação dos Agentes de Trânsito do Brasil, em face do artigo 79 da Lei Complementar nº 215/2012, do Município de Macaé -RJ, que criou o cargo de Agente de Trânsito Especial, mediante a transformação de parte do efetivo dos Guardas Municipais.

Aduz o Representante, em síntese, que o dispositivo impugnado autoriza o provimento de Guardas Municipais ao cargo de Agente de Trânsito Especial, investindo-os sem prévia aprovação em concurso público destinado para tal, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente fora investido, em ofensa aos incisos II, do artigo 37, da Constituição Federal, inciso II, do artigo 77, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e súmula vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal.



Informa que a norma ora representada dispõe acerca da transformação de parte dos Guardas Municipais em Agentes de Trânsito Especial, sem que houvesse a extinção do cargo anterior, e sem a ocorrência de concurso público. Ressalta, ainda, que os referidos cargos possuem atribuições, vencimentos, carga horárias e estruturação completamente distintas e incompatíveis entre si.

Afirma que *“a Constituição Federal não mais admite as formas de investidura do servidor público pela via da ascensão e a transferência, tal como ocorrido na espécie, não há como olvidar ter o artigo 79 da Lei Complementar nº 215/2012 implicado em clara afronta aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, assim como a regra do concurso público, expressos nos arts. 9º, §1º, e 77, caput e inciso II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e nos artigos 5º, I, e 37, caput e inciso II, da Constituição Federal, a consubstanciar, assim, vício de inconstitucionalidade material insanável.”*

Por oportuno, cumpre transcrever o teor do ato impugnado:

“Art. 79. Fica criada, sem aumento de despesa, a carreira de Agente de Trânsito Especial, disposta no Anexo VI, compondo o quadro suplementar, a ser provida pelos Guardas Municipais que possuem habilitação para as atividades de Trânsito e Transporte no momento em que o Guarda Municipal deixou de ter atribuição, com vistas a regularizar a situação dos mesmos.

§1º As atribuições dos cargos que compõem a carreira de Agente de Trânsito Especial são idênticas aos cargos do quadro permanente.



§2º O enquadramento dos servidores que se encontram na situação descrita no caput deste artigo será providenciado levando em conta a categoria em que os mesmos se encontram, mantidas a carga horária e todos os adicionais e gratificações que estiverem percebendo na data da movimentação.

§3º Os servidores deverão optar expressamente pela alocação na nova, que será feita em caráter irrevogável e irretratável, num prazo de 60 (sessenta) dias.

§4º Serão obedecidos os mesmos critérios para progressão e promoção dos servidores que optarem por integrar a carreira ora criada, visando manter o equilíbrio na evolução funcional.”

Inicialmente, cabe a análise da questão preliminar suscitada pelo Representado, em suas informações, de ilegitimidade ativa da Representante, por alegada ausência nos presentes autos do estatuto da associação, bem como a autorização manifestada em ata de Assembleia Geral.

De acordo com o disposto no artigo 162, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro “a representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembleia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual.”



Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no caso de entidades de classe de âmbito nacional, a legitimidade deve observar três condicionantes procedimentais: a) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade (ADI 108-QI, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002); b) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996; e c) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003).

Seguindo essa direção, verifica-se, nos presentes autos, que o Representante comprovou sua representatividade acostando, às pastas 688/726, a Ata de fundação, o Estatuto social, a Alteração de Estatuto, a Ata de Organização Administrativa e cartão CNPJ, estando igualmente demonstrada a presença efetiva de associados em mais de nove estados-membros.

No que tange à autorização dos associados manifestada em ata de Assembleia Geral, há que se considerar o entendimento firmado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4914, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, segundo o qual tal requisito não é exigido para a instauração de processo objetivo. Confira-se:

LEGITIMIDADE – PERTINÊNCIA TEMÁTICA –
PROCESSO OBJETIVO. A Associação Brasileira de
Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE possui
legitimidade para ajuizar ação direta de



inconstitucionalidade contra diploma estadual a impor obrigações às empresas prestadoras de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, considerado o liame direto entre o preceito atacado e os objetivos institucionais contidos no Estatuto da autora, **a qual prescinde, para a instauração de processo objetivo, de autorização expressa dos associados.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATO ABSTRATO E AUTÔNOMO – ADEQUAÇÃO. Surge viável a formalização de ação direta de inconstitucionalidade voltada a questionar a compatibilidade, com a Constituição Federal, de diploma legal a encerrar normas dotadas de generalidade e abstração, circunstância reveladora de caráter primário e autônomo a justificar o exame, em abstrato, da higidez constitucional do ato, revelando-se irrelevante a possibilidade de identificação dos eventuais destinatários da lei. COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – AMPLIAÇÃO – LEI ESTADUAL. Ausente instituição de obrigações relacionadas à execução contratual de concessão de serviço público de fornecimento de energia elétrica e água, surge constitucional norma estadual a versar disciplina relativa ao ônus, imposto aos fornecedores, de expedir notificação pessoal acompanhada de aviso de recebimento quando da realização de vistoria técnica em medidor localizado nas residências de usuários, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal. Precedente do Plenário: ação direta de



inconstitucionalidade nº 5.745, julgada em 7 de fevereiro de 2019.

(ADI 4914 - Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a):
Min. MARCO AURÉLIO - Julgamento: 21/12/2020 -
Publicação: 11/05/2021)

Desta forma, ultrapasso a preliminar, porquanto a representatividade da parte autora restou devidamente comprovada, e passo a enfrentar o mérito da ação.

Sustenta o Representante, em síntese, que o artigo 79 da Lei Complementar nº 215/2012, do Município de Macaé -RJ, que autoriza o provimento de Guardas Municipais ao cargo de Agente de Trânsito Especial, sem prévia aprovação em concurso público, viola os incisos II, do artigo 37, da Constituição Federal, o inciso II, do artigo 77, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como a Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal.

Não assiste razão ao Representante.

É indiscutível que, com o advento da Constituição Federal de 1988, o ingresso aos cargos de provimento efetivo e empregos públicos só é possível mediante prévia aprovação em concurso público, ressalvadas situações excepcionais previstas na própria Constituição.

Nessa senda, a Súmula Vinculante nº 43, do Supremo Tribunal Federal, firmou o entendimento segundo o qual *“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”*



Vale ressaltar que o que a referida Súmula Vinculante proíbe é a chamada ascensão funcional, também chamada de acesso ou transposição, que nada mais é do que a progressão funcional do servidor público entre cargos e carreiras distintas.

Entrementes, não se pode olvidar que o Estado pode e deve aperfeiçoar sua estrutura mediante transformação de cargos públicos de provimento efetivo. Para isso, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a reorganização do quadro de pessoal pela Administração Pública através da transformação de cargos estará em harmonia com as normas constitucionais, desde que exista uma completa identidade substancial entre os cargos, ou seja, desde que presentes os seguintes pressupostos: compatibilidade de atribuições/funções, similaridade de remuneração e equivalência dos requisitos exigidos em concurso público. Confira-se o precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549, DE 13.11.2002. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º, III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminar de ilegitimidade ativa "ad causam" afastada por tratar-se a Associação requerente de uma entidade representativa de uma categoria cujas atribuições receberam um tratamento constitucional específico, elevadas à qualidade de essenciais à Justiça.



Precedentes: ADI nº 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI nº 809, Rel. Min. Marco Aurélio. Presente, de igual modo, o requisito da pertinência temática, porquanto claramente perceptível a direta repercussão da norma impugnada no campo de interesse dos associados representados pela autora, dada a previsão de ampliação do Quadro a que pertencem e dos efeitos daí decorrentes. Não encontra guarida, na doutrina e na jurisprudência, a pretensão da requerente de violação ao art. 131, caput da Carta Magna, uma vez que os preceitos impugnados não afrontam a reserva de lei complementar exigida no disciplinamento da organização e do funcionamento da Advocacia-Geral da União. Precedente: ADI nº 449, Rel. Min. Carlos Velloso. Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 2º). **É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso.** Precedente: ADI nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Grifo nosso).

(ADI 2713 / DF - Relator(a): Min. ELLEN GRACIE - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Data do Julgamento: 18/12/2002 - Publicação DJ: 07/03/2003)



In casu, a lei impugnada criou o cargo de Agente de Trânsito Especial, mediante a transformação de parte do efetivo dos Guardas Municipais.

Aduz o Representante que a Lei Complementar Municipal nº 154/2010, que dispõe sobre as atividades da Guarda Municipal, não traz previsão de atribuição ou competência para o desempenho de atividades de fiscalização de trânsito, sendo essa, atribuição exclusiva do Agente de Trânsito, devidamente fixado no Código de Trânsito Brasileiro e no artigo 21 da Lei Complementar Municipal nº 215/2012.

Refutando a alegação do Representante, cumpre ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 658570 MG, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, discorrendo sobre o poder de polícia conferido aos guardas municipais, assentou o entendimento de que não viola a Constituição a lei que atribui competência à Guarda Municipal quanto à atuação na fiscalização do trânsito, bem como à aplicação de multas de trânsito. Vejamos:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública. 2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero



exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal. 5. O art. 144, § 8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014. 6. Desprovisão do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

(STF - RE: 658570 MG, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 06/08/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/09/2015)".

Dentro dessa ótica e com fundamento no artigo 144, §8º da Constituição Federal, a Suprema Corte reconhece, de forma expressa, a possibilidade de edição de leis, pelo Poder Legislativo, nas quais os Guardas Municipais passam a integrar o Sistema Único de Segurança Pública, como se verifica no julgamento da ADI 5538, de Relatoria do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01.03.2021, publicado em 18.05.2021:



“CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICÍPIOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art.9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública – e esse



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município. 5. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade (art. 12, inciso III, da Lei n. 13.675/2018). 6. Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade. 7. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. 8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “das capitais dos Estados” e “com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes”, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei



10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência.”

Com efeito, a fiscalização do trânsito, bem como aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, pode se dar ostensivamente pela Guarda Municipal, o que, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice quanto a sua atuação, mormente o próprio artigo 144, § 8º, da CF, permite que a Guarda Municipal exerça funções adicionais de proteção dos bens, serviços e instalações do Município.

Com base neste raciocínio, não resta a menor dúvida que a norma em exame, ao prever a transformação do cargo de Guarda Municipal para Agente de Trânsito Especial observa os requisitos de similaridade de funções e escolaridade, inexistindo prova de diferença de remuneração, que também conforme entendimento da Suprema Corte é requisito de menor repercussão.

Neste sentido, o entendimento deste Órgão Especial:

Arguição de Inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Parágrafo 15, do artigo 6º, da Lei Municipal nº 3.067/13 do Município de Niterói. **Reenquadramento de cargos. Transformação que não observa similaridade de funções e requisitos de escolaridade dos cargos originários.** Transformação do cargo de Agente Educacional Infantil, exigindo-se o ensino médio como nível de escolaridade e para o cargo de Professor I é exigido o Curso Superior. A regra geral na Administração Pública é o ingresso de servidores por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme prevê



o art. 37, II da Constituição da República, e o art. 77, II, da Carta Estadual. Súmula Vinculante nº 43: É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Violação dos princípios da moralidade, impessoalidade, eficiência e interesse público pela norma municipal. Precedente citado: 0025158-67.2014.8.19.0000 - Direta de Inconstitucionalidade - Des. Carlos Santos de Oliveira - Julgamento: 31/08/2015. Reenquadramento de cargos. Transformação que não observa similaridade de funções e requisitos de escolaridade dos cargos originários. Procedência da arguição. Inconstitucionalidade do parágrafo 15 do art. 6º da Lei Municipal nº 3.067/2013. (0059935-10.2016.8.19.0000 - INCIDENTE DE ARGUICAO DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). NAGIB SLAIBI FILHO - Julgamento: 04/11/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 168/2013 DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS. REENQUADRAMENTO DE CARGOS. TRANSFORMAÇÃO QUE NÃO OBSERVA SIMILARIDADE DE FUNÇÕES E REQUISITOS DE ESCOLARIDADE DOS CARGOS ORIGINÁRIOS. PREVISÃO DE DISTRIBUIÇÃO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. VIOLAÇÃO AO TETO REMUNERATÓRIO.



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

VERBA PÚBLICA. PRECEDENTES. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 62, 64 E 74 DA LEI. 1. Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar 168/2013 do Município de Teresópolis, que dispôs sobre o reenquadramento de cargos daquele ente (artigos 62 e 64) e previu a distribuição de honorários advocatícios sucumbenciais aos Procuradores do Município (art. 74). 2. **Transformação de cargos. Harmonização entre o princípio do concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal, e art. 77, I, da Constituição Estadual) e o princípio da separação de poderes, e seus corolários, que possibilitam à Administração Pública reorganizar seus quadros mediante transformação de cargos, com vistas à concretização do princípio da eficiência. Transformação que deve observar três requisitos básicos: similaridade de atribuições/funções; similaridade de exigências/requisitos do processo seletivo; similaridade de remuneração (este requisito em menor repercussão).** Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 3. Hipótese dos autos em que os artigos 62 e 64 da Lei Complementar 168/2013, sob o desígnio de promover a reestruturação de cargos, transformou-os de tal modo que desnaturou suas atribuições originais, além de inobservar requisitos de escolaridade originários dos cargos. 4. Transformação do cargo de Cadastrador e do cargo de Revisor de Cadastro no novo cargo de Fiscal de IPTU. Requisito de escolaridade do cargo de Cadastrador que era o primeiro grau completo,



ao passo que a exigência do novo cargo de Fiscal de IPTU passou a ser o ensino médio completo. Funções dos cargos originários que revolviam, basicamente, atividade instrumentalizadora da atuação de outros agentes fiscais. Novas atribuições que passaram a englobar, dentre outras, "proceder notificação e intimação, emitir relatório, proceder diligências e lavrar autos de infrações", atribuições fiscalizatórias próprias do poder de polícia estatal. Análise do histórico legislativo do município que não permite concluir que as carreiras fiscais daquele ente haviam sido unificadas. 5. Agente Sanitário transformado em Fiscal Sanitário. Atribuições do cargo originário que, de modo geral, se referiam a condutas tendentes a eliminar, diminuir ou prevenir riscos do ambiente. Novas funções do cargo que incluem, dentre outras, "proceder à notificação, apreensão, intimação, interdição e embargo e proceder a diligências e lavrar auto de infração", também próprias do poder de polícia estatal, pois impõem restrições aos administrados. 6. Inspetor de Posturas e Inspetor de Tributos transformados em Fiscal de Postura e Tributos. Atribuições originárias do cargo que eram, também, eminentemente instrumentais, acessórias a atribuições de outros cargos voltados à atividade de fiscalização. Novas funções que incluem "notificar, fazer apreensão, intimar, interditar e embargar e lavrar auto de infração", atos materiais típicos de poder de polícia e absolutamente estranhos aos cargos originais. 7. Poder de polícia que se configura na prerrogativa da Administração Pública de restringir e condicionar o exercício dos direitos individuais



em prol do interesse coletivo, refletindo-se em mecanismos para fiscalizar a conduta do administrado. Doutrina avalizada que distingue duplo aspecto na fiscalização: um preventivo, através do qual os agentes da Administração procuram impedir um dano social, e um repressivo, que, em face da transgressão da norma de polícia, redundará na aplicação de uma sanção. Atuação repressiva que possui grau de ingerência sobre a liberdade individual inegavelmente maior que a atividade meramente preventiva. Hipótese dos autos em que houve atribuição de funções repressivas a cargos cuja função fiscalizatória era, primordialmente, preventiva. Aprimoramento dos quadros públicos que não pode resultar na transformação de carreiras sem requisito especial de provimento, e/ou sem atribuições específicas, em novel carreira cuja exigência de escolaridade seja superior e cujas funções sejam notoriamente mais complexas. Conduta que se afasta do intento de prestigiar a eficiência do serviço público, mediante mera reorganização do quadro de pessoal, para configurar violação à regra do concurso público. Recentíssima súmula vinculante nº 43. Declaração de inconstitucionalidade dos art. 62 e 64 da Lei Complementar 168/2013 do Município de Teresópolis. Precedente deste Órgão Especial. 8. Previsão de rateio, em favor dos procuradores do Município de Teresópolis, dos honorários advocatícios sucumbenciais concedidos àquele ente. Verba em tela que, por constituir vantagem indiscriminadamente conferida a todos os membros da Procuradoria do Município, possui



natureza geral, e não pessoal. Obrigatoriedade de observância ao teto remuneratório. Precedente do Supremo Tribunal Federal. Verba que é arrecadada pelo ente federativo, não sendo permitido ao advogado público persegui-la autonomamente, como se advogado particular fosse. Necessidade de observância às regras orçamentárias, sendo vedada a gestão paralela do recurso sem deliberação pelo Chefe do Executivo e sem votação pelo legislativo. Invocação ao estímulo à eficiência. Aprimoramento pessoal, zelo e diligência na performance que são deveres inerentes ao cargo de advogado público, independentemente de qualquer vantagem. Declaração de inconstitucionalidade do art. 74 da Lei Complementar 168/2013 do Município de Teresópolis. Jurisprudência pacífica deste Órgão Especial. 9. Efeito ex nunc da declaração. Presença dos requisitos legais. Art. 27 da Lei 9.868/99 e art. 108, § 2º, do Regimento Interno do TJERJ. **DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 62, 64 E 74 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 168/2013 DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS. EFEITOS EX NUNC.** (TJ-RJ - ADI: 00251586720148190000 RJ 0025158-67.2014.8.19.0000, Relator: DES. CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 31/08/2015, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 03/09/2015 18:11)

Desta forma, inexistindo vícios de natureza material no artigo 79 da Lei Complementar nº 215/2012, do Município de Macaé -RJ, deve ser



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

julgada improcedente a presente Representação e declarada a constitucionalidade da norma em exame.

Por tais fundamentos, voto no sentido de **rejeitar a preliminar e julgar improcedente o pedido, para declarar a constitucionalidade do artigo 79 da Lei Complementar nº 215/2012, do Município de Macaé -RJ.**

Rio de Janeiro, 17 de abril de 2023.

Desembargador Luiz Zveiter
R e l a t o r