



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

### Órgão Especial

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0519743-9 (N.P.U. 0005554-38.2018.8.17.0000**

**Requerente:** Procuradoria-Geral de Justiça de Pernambuco

**Requeridos:** Município de Goiana

**Interessado:** Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Goiana

**Relator:** Des. Erik de Sousa Dantas Simões

### RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Procuradoria Geral de Justiça de Pernambuco, em face do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001, do Município de Goiana, por contrariedade ao disposto nos artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal.

O requerente informa que o dispositivo impugnado transformou o cargo de Vigilante em cargo de Guarda Municipal, exigindo apenas a escolaridade mínima necessária para o segundo cargo, o qual possui critérios específicos de investidura, de modo que resta evidenciada flagrante burla ao princípio do concurso público e, conseqüente inconstitucionalidade, nos termos da Súmula nº 685 do STF.

Aduz que a norma em discussão viola explicitamente os princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, porquanto a situação posta não se enquadra na hipótese de evolução na carreira ou nova denominação de cargo, pois não há identidade entre as ocupações em exame.

Requer, portanto, a concessão de medida cautelar, para fins de suspensão do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001, do Município de Goiana e, ao final, a procedência da Ação, para declarar a inconstitucionalidade do citado artigo, por infringência ao disposto nos artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal.

O feito foi distribuído, em 06/12/2008, para a Relatoria do Des. Evandro Magalhães Melo.

Devidamente intimado, o Município de Goiana se manifestou pelo indeferimento da medida cautelar, em razão da ausência do perigo da demora, já que a Lei questionada data do ano de 2001 (fls. 25/26).



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Goiana – SINSEPUMG requereu seu ingresso na presente Ação (fls. 50/58), arguindo a incompetência da Justiça Estadual para o processamento do feito, e a ausência de inconstitucionalidade do art. 8º, da LCM nº 012/2001.

O requerente se manifestou sobre as alegações do SINSEPUMG e reiterou os pedidos contidos na inicial (121/130).

Por meio da decisão interlocutória de fls. 133/134, o então Relator deferiu o pedido de ingresso do SINSEPUMG na condição de *amicus curiae*.

Em novembro de 2021, os autos vieram conclusos para esta Relatoria, sendo determinada a ouvida da Câmara Municipal e do Município de Goiana para que prestassem informações sobre o ato questionado, a fim de propiciar o julgamento meritório do feito com maior brevidade, já que decorridos quase três anos desde o seu ajuizamento (fl. 154).

O Município prestou informações às fls. 164/171, suscitando a prejudicialidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade e a ausência de interesse processual, na medida em que a norma impugnada teria sido revogada pela Lei Municipal nº 2.042/2007, que dispôs sobre o Estatuto da Guarda Municipal de Goiana.

Quanto ao mérito, sustentou a constitucionalidade do art. 8º, *caput* e parágrafo único da Lei Complementar Municipal nº 012/2001, porquanto apenas transformou os antigos cargos de Vigilante nos atuais cargos de Guarda Civil, não se tratando de provimento derivado.

Por cautela, levantou a necessidade de atribuição de efeitos *ex nunc* a eventual declaração de inconstitucionalidade, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Em resposta às informações (fls. 208/211), a requerente peticionou pelo aditamento à inicial, argumentando que muito embora se alegue que o art. 78 da Lei Municipal nº 2.042/2007 tenha revogado tacitamente a LC nº 012/2001, ela incorreu em outro vício, pois, conforme dispõem o art. 18, parágrafo único, V, da Constituição Estadual e o 46, §1º, V, da Lei Orgânica do Município de Goiana, as normas gerias dos servidores públicos devem ser disciplinadas por leis complementares.

Ademais, diz que o art. 76 da Lei Municipal nº 2.042/2007 reproduz o texto do mesmo conteúdo impugnado na ADI.

Promove, assim, o aditamento da inicial para impugnar o art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001 e o art. 76, da Lei nº 2.042/2007 do Município de Goiana, por afronta ao art. 97, da Constituição Estadual e ao art. 37 da Constituição Federal.



*PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO*  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
*Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões*

O Município e o SINSEPUMG foram ouvidos, tendo ambos aduzido a inadmissibilidade do aditamento à inicial da ação após o recebimento das informações dos requeridos (fls. 256/267 e 270/273), conforme entendimento recente do STF, pelo que requereram seja indeferido o pedido e julgada improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Remeta-se, por meio eletrônico, o presente Relatório aos membros do Órgão Especial, instruído com cópia da Lei Municipal nº 012/2001, conforme art. 242 do RITJPE.

É o Relatório.

Inclua-se em pauta para julgamento oportuno.

Recife, 29 de setembro de 2022.

**Des. Erik de Sousa Dantas Simões**

Relator



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

**Órgão Especial**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0519743-9 (N.P.U. 0005554-38.2018.8.17.0000**

**Requerente:** Procuradoria-Geral de Justiça de Pernambuco

**Requeridos:** Município de Goiana

**Interessado:** Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Goiana

**Relator:** Des. Erik de Sousa Dantas Simões

**VOTO – PRELIMINAR**

**Da incompetência da Justiça Estadual**

Como consignado, o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Goiana suscitou a incompetência da Justiça Estadual para o processamento da presente Ação, uma vez que o dispositivo questionado estaria em desconformidade com a regra insculpida em artigo da Constituição Estadual (art. 97), que remete a norma inserta na Constituição Federal (art. 37).

No presente caso, tem-se que a insurgência da Procuradoria-Geral de Justiça é a incompatibilidade de norma municipal com a Constituição do Estado de Pernambuco, que, por óbvio, tem como parâmetro a Constituição Federal nos casos que tratam de norma de reprodução obrigatória, como na hipótese em que se aponta violação à regra do concurso público.

Nesse sentido:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 106, I, C, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. **ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGAR ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, TENDO COMO PARÂMETRO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** ARTIGO 125, § 2º, DA CRFB/1988. PLURALIDADE DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO QUE NÃO É EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO OU DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE DE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA EXERCEREM O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS MUNICIPAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, QUANDO SE TRATE DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. 1. **É constitucional o exercício***



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

**pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.** 2. As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local. 3. A pluralidade política e a forma de estado federalista conduzem à pluralização dos intérpretes da Constituição, desconstituindo qualquer vertente monopolista desta atribuição. 4. A pluralidade dos intérpretes da Constituição no Poder Judiciário deve respeitar as normas constitucionais de competência, pelo que descabe aos Tribunais de Justiça o exercício irrestrito do exame de constitucionalidade de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida para julgar improcedente o pedido, atribuindo ao art. 106, I, c, da Constituição do Estado de Sergipe interpretação conforme à Constituição, a fim de aclarar que a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça estadual somente poderá ter por parâmetro normas da Constituição Federal quando as mesmas forem de reprodução obrigatória na ordem constitucional local ou objeto de transposição ou remissão na Constituição estadual. Como tese de julgamento, firma-se o seguinte entendimento: **É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.** (STF - ADI: 5646 SE, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 07/02/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/05/2019)

Por conseguinte, não resta dúvida quanto à competência da Justiça Estadual para o conhecimento e julgamento da presente Ação.

Pelo exposto, **voto no sentido de rejeitar a preliminar suscitada.**

É como voto.

Recife,        de        de 2023.

**Des. Erik de Sousa Dantas Simões**

Relator



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

**Órgão Especial**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0519743-9 (N.P.U. 0005554-38.2018.8.17.0000**

**Requerente:** Procuradoria-Geral de Justiça de Pernambuco

**Requeridos:** Município de Goiana

**Interessado:** Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Goiana

**Relator:** Des. Erik de Sousa Dantas Simões

**VOTO – PRELIMINAR**

**Da ausência de interesse processual**

O Município de Goiana aduz a prejudicialidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade e a ausência de interesse processual, na medida em que a norma impugnada teria sido revogada pela Lei Municipal nº 2.042/2007, que dispôs sobre o Estatuto da Guarda Municipal de Goiana.

Quanto ao ponto, cumpre ressaltar que, além de a Lei Municipal nº 2.042/2007, em seu art. 76, ter reproduzido a norma impugnada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Procuradoria-Geral de Justiça de Pernambuco aditou a inicial para incluir o pedido de declaração de inconstitucionalidade do citado artigo.

Desse modo, persistindo o interesse processual da parte requerente, **voto no sentido de rejeitar a preliminar suscitada.**

É como voto.

Recife, de de 2023.

**Des. Erik de Sousa Dantas Simões**

Relator



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

### Órgão Especial

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0519743-9 (N.P.U. 0005554-38.2018.8.17.0000**

**Requerente:** Procuradoria-Geral de Justiça de Pernambuco

**Requeridos:** Município de Goiana

**Interessado:** Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Goiana

**Relator:** Des. Erik de Sousa Dantas Simões

### VOTO – MÉRITO

Como já consignado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria Geral de Justiça de Pernambuco, em face do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001 e do art. 76 da Lei Municipal nº 2.042/2007, ambas do Município de Goiana, por contrariedade ao disposto nos artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal.

Importa destacar que, pelo transcurso do prazo de quase 04 (quatro) anos desde o ajuizamento da presente Ação, tornou-se infrutífera a apreciação prévia da medida cautelar perquirida da inicial, pelo que se passa ao julgamento direto da Ação, conforme autorização expressa no art. 244 do Regimento Interno deste e. Tribunal.

De proêmio, faz-se mister consignar a possibilidade de aditamento à inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade, por apresentar identidade com a norma originalmente impugnada, e observado o contraditório, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL PARA INCLUIR DISPOSITIVOS QUE APRESENTAM ESTREITA RELAÇÃO COM AS NORMAS ORIGINALMENTE IMPUGNADAS, INTEGRANDO O MESMO COMPLEXO NORMATIVO E SUJEITOS AO MESMO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO. POSSIBILIDADE. APRESENTAÇÃO DE NOVAS INFORMAÇÕES E MANIFESTAÇÕES. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO CONTRADITÓRIO. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. O princípio do pedido no processo objetivo da jurisdição constitucional deve ter sua aplicação dimensionada a partir da perspectiva institucional do sistema de controle abstrato de normas, que não se presta à tutela de direitos subjetivos dos atores processuais, mas à salvaguarda da higidez da*



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

ordem jurídica. 2. Admite-se o aditamento ao pedido inicial formulado pelo Procurador-Geral da República por ocasião de seu parecer, em casos em que tal aditamento tenha o objetivo de incluir normas que fazem parte do mesmo complexo normativo em que estão inseridas as normas objeto do pedido inicial, desde que lhes seja comum o fundamento jurídico invocado. Precedentes: ADI 2.928-QO, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 12/11/2004; ADI 3.660, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 9/5/2008; ADI 5.260, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 29/10/2018; ADI 3.434-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 28/9/2007; ADI 4.342-AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 2/2/2018; ADI 4.265-AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 17/5/2018. 3. Os artigos 7º, § 1º, da Lei 9.726/1988 do Estado de Minas Gerais e 289 da Constituição mineira apresentam estreita relação com as normas originalmente impugnadas (artigo 10 da Lei 10.254/1990 do Estado de Minas Gerais), integrando o mesmo complexo normativo e sujeitos ao mesmo vício de inconstitucionalidade suscitado. 4. Ausência de prejuízo ao contraditório, pois foram apresentadas novas informações e manifestações pelas autoridades requeridas, pela Advogada-Geral da União e pela Procuradora-Geral da República após o aditamento da exordial. 5. Agravo não provido. (STF - ADI: 5267 MG, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 23/08/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/09/2019)

Eis o teor do artigo 8º, da Lei Complementar nº 012/2001, que instituiu a Guarda Municipal de Goiana e do art. 76, da Lei Municipal nº 2.042/2007, que instituiu o Estatuto da Guarda Municipal de Goiana:

Lei Complementar nº 012/2001:

“Art. 8º. Os atuais ocupantes da função de Vigilante do Município de Goiana-PE que, na data da Sanção desta Lei, possuam o 2º grau completo, ou graduação escolar equivalente, serão, automaticamente, classificados como Guardas Municipais Nível II, e os que, na mesma data, não possuírem tal graduação escolar, serão classificados como Guardas Municipais Nível I.

Parágrafo único – Os atuais ocupantes da função de vigilante municipais que, por força do disposto na parte final deste artigo, foram classificados como Guardas Municipais Nível I, terão um prazo de até 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data da sanção desta Lei, para a comprovação de conclusão de 2º grau completo, ou curso escolar equivalente, e consequente promoção para o Nível II; sem prejuízo da promoção por merecimento.”

Lei Municipal nº 2.042/2007:



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

*“Art. 76: Os vigilantes efetivos da Prefeitura Municipal de Goiana, que atenderem ao disposto do art. 19 desta Lei e exerciam, na data de sua vigência, as funções de vigilantes municipais, serão classificados como guardas municipais I.”*

A requerente argumenta que os dispositivos em questão burlaram a exigência do concurso público para a investidura no cargo de guarda municipal em favor dos vigilantes de Goiana, em ofensa aos artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal. Alega, também que a Lei Municipal nº 2.042/2007 não atendeu ao que rezam os artigos 18, parágrafo único, V, da Constituição Estadual e 46, §1º, da Lei Orgânica Municipal, os quais reservam às leis complementares as matérias relativas ao regime jurídico dos servidores.

Os artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal assim dispõem:

Constituição de Pernambuco:

*“Art. 97. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além dos relacionados nos arts. 37 e 38 da Constituição da República Federativa do Brasil e dos seguintes:”*

Constituição Federal:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”*

Por sua vez, o art. 18, parágrafo único, V, da Constituição do Estado de Pernambuco e o art. 46, §1º, da Lei Orgânica Municipal estabelecem o seguinte:

Constituição de Pernambuco:

*“Art. 18. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, observados os demais termos de votação das leis ordinárias. (...)*



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

*Parágrafo único. São leis complementares as que disponham sobre normas gerais referentes à: (...)*

*V - servidores públicos do Estado;”*

Lei Orgânica do Município de Goiana:

*“Art. 46 - As Leis Complementares somente serão aprovadas, se obtiverem maioria absoluta dos votos dos Membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.*

*§1º - Serão Leis Complementares, dentre outras, previstas nesta Lei Orgânica: (...)*

*V – Leis Instituidoras do Regime Jurídico dos Servidores Municipais e seu respectivo estatuto;”*

Pois bem.

Quanto a alegação acerca do não atendimento da Lei Municipal nº 2.042/2007 ao que rezam os artigos 18, parágrafo único, V, da Constituição Estadual e 46, §1º, da Lei Orgânica Municipal, os quais reservam às leis complementares as matérias relativas ao regime jurídico dos servidores, consigna-se, desde já, que não cabe a apreciação de sua constitucionalidade nesta Ação, porquanto a matéria aqui discutida cinge-se à disposição contida em seu art. 76, que trata da transformação do cargo de Vigilante em Guarda Municipal, como previsto anteriormente no art. 8º, da Lei Complementar Municipal nº 012/2001.

Com efeito, é cediço que, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal, “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público.”, estando ressalvadas, apenas, “as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”, e em tal previsão contida a observância, pela Administração Pública, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No mesmo passo, como visto, segue a Constituição do Estado de Pernambuco, em seu art. 97.

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



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

Compulsando os fólios, observa-se que o cargo de Guarda Municipal não integra a carreira do cargo de Vigilante, sendo certo que as atividades funcionais atribuídas aos referidos cargos são diversas, não se tratando de nova denominação, conforme se observa das disposições que seguem transcritas:

Atribuições do cargo de Vigilante – Anexo III da Lei nº 1.574/1989:

- “- Realizar vigilância dos prédios e logradouros públicos;*
- Zelar pela arma e equipamento de sua responsabilidade;*
- Informar à população acerca do horário de funcionamento;*
- Registrar ocorrências e informar à chefia;*
- Acionar os serviços de saúde, segurança pública e bombeiros;*
- Exercer outras atividades compatíveis com as atribuições do cargo.”*

Atribuições do cargo de Guarda Municipal – Artigos 8º e 9 da Lei nº 2.042/2007:

*“Art. 8º - A Guarda Municipal tem por finalidades e atribuições:*

- I. Promover e manter a segurança e proteção:*
  - a) Dos logradouros públicos;*
  - b) Dos prédios do Município, seus bens, instalações e serviços;*
  - c) Dos postos de saúde, creches, unidades escolares, centros sociais urbanos, mercados públicos, repartições públicas e cemitérios públicos municipais;*
  - d) Das áreas de preservação do patrimônio natural, ou seja, mananciais, fauna e flora, e cultural do Município, bem como sua ação fiscalizadora no desempenho da atividade de polícia administrativa, nos termos das constituições Federal e Estadual, e da Lei Orgânica do Município de Goiana.*
- II. Promover a fiscalização da utilização adequada dos parques, jardins, praças, monumentos e outros bens de domínio público.*
- III. Colaborar com a fiscalização da Prefeitura na aplicação das normas relativas ao exercício do poder de polícia;*
- IV. Coordenar as suas atividades, de forma a se adequar e colaborar com as ações do Estado;*



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

- V. *Exercer, no âmbito do Município e dentro das suas finalidades específicas outras atribuições que lhe sejam determinadas;*
- VI. *Fica criado dentre suas atribuições o órgão Executivo de Trânsito para efeito do que determina a Lei Federal n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, encarregado de coordenar as ações relacionadas a circulação viária no âmbito municipal;*
- VII. *A Guarda Municipal de Goiana exercerá suas atividades em toda a extensão do território do Município, cumprindo as Leis e assegurando o exercício de poderes constituídos no âmbito de sua competência, inclusive o trânsito conforme Lei Municipal nº 002/2002;*
- VIII. *Cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito;*
- IX. *Planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;*
- X. *Implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;*
- XI. *Coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;*
- XII. *Estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo do mesmo;*
- XIII. *Executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício do Poder de Polícia de Trânsito;*
- XIV. *Aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas na Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997 e descritas em atos de regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito: - Contran, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;*
- XV. *Fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;*



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

- XVI. *Exercer o controle das obras e eventos que afetem direta ou indiretamente o sistema viário municipal, aplicando as sanções cabíveis no caso de inobservância das normas e regulamentos que tratam a respeito do assunto;*
- XVII. *Implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;*
- XVIII. *Arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;*
- XIX. *Credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;*
- XX. *Integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;*
- XXI. *Implantar as medidas da Política Nacional de trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;*
- XXII. *Promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;*
- XXIII. *Planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;*
- XXIV. *Registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de propulsão humana e animal;*
- XXV. *Conceder a autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;*
- XXVI. *Articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;*
- XXVII. *Fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido na legislação vigente;*



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

XXVIII. *Vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação dos mesmos;*

XXIX. *Celebrar convênios de colaboração e de delegação de atividades previstas na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via;*

XXX. *Atuar em colaboração com órgãos Estaduais e Federais na manutenção da ordem e da segurança pública e atender situações excepcionais;*

XXXI. *O Guarda Municipal e o Agente de Trânsito é (sic) o servidor público, já integrado na função e em condições para os serviços destinados para a Corporação.*

*Art. 9º - O Guarda Municipal, além de suas funções próprias do cargo, poderá exercer, no âmbito da Diretoria de Segurança e Vigilância, as atividades de motorista e/ou de expediente administrativo, sem que isso importe em desvio de função”.*

Não se desconhece que a Constituição Federal admite a figura da transformação e da reclassificação de cargos públicos, e que, segundo o magistério de ODETE MEDAUAR, “*visa a dar mais racionalidade ao exercício de funções ou a adaptar carreiras a novas realidades funcionais e tecnológicas*” (DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO, 12ª Ed.; pág. 268, Ed. RT).

Também se sabe que o Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de admitir a transformação de carreiras dotadas de cargos com funções assemelhadas, afastando a suposta violação ao princípio do concurso público, como já restou estabelecido no julgamento das ADIns nºs 1.591/RS, 2.713-1/DF e 2.335/SC.

Entretanto, da simples leitura das atribuições dos cargos de Vigilante e de Guarda Municipal, vislumbra-se manifestamente a ascensão funcional de servidor público, ao arpejo das disposições constitucionais indicadas pela Procuradoria-Geral de Justiça, sobretudo em face de evidente necessidade de atendimento a requisitos diversos para a investidura de cada cargo, com a exigência de conteúdos muito mais amplos para o exercício da função de Guarda Municipal.

Outrossim, muito mais do que o nome atribuído à função, importa aquilo que de fato é atribuição do servidor, materializando-se assim – ou não – o permissivo legal. *In*



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

*casu*, como visto, estamos diante de um novo cargo, com atribuições diversas, cujo provimento haveria de se dar mediante um novo concurso público.

Destarte, resta notória a afronta do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001 e do art. 76 da Lei Municipal nº 2.042/2007 ao disposto nos artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal, bem como à Súmula Vinculante nº 43 do STF, supratranscrita.

Assim, diante da manifesta inconstitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001 e do art. 76 da Lei Municipal nº 2.042/2007, ambas do Município de Goiana, por contrariedade ao disposto nos artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal, resta imperativa a procedência da presente Ação.

Por fim, considerando o longo lapso temporal em que as referidas normas encontram-se em vigor, necessária a modulação dos efeitos desta decisão, prestigiando-se a segurança jurídica, de forma que o reconhecimento da inconstitucionalidade passe a vigorar conforme entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal em caso análogo ao presente, como ressaltado no Voto-Vista do eminente Des. Eduardo Guilliod Maranhão, que trouxe valioso aporte quanto à amplitude da modulação dos efeitos da presente declaração.

Eis o citado precedente do Pretório Excelso:

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPOSIÇÃO DE REGIME JURÍDICO. ATRIBUIÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. INADEQUAÇÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. RESSALVAS. APOSENTADO. BENEFICIÁRIO DE PENSÃO. NOMEADOS MEDIANTE APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. ESTABILIDADE DO ART. 19 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. 1. É inadequada a pretensão de conferir efeitos modificativos aos embargos de declaração, de modo a atribuir-se interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados. 2. O caráter alimentar da verba remuneratória recebida, por significativo lapso temporal, de boa-fé, sob o manto da presunção de constitucionalidade do respectivo quadro normativo, afasta o dever de devolução ou ressarcimento. 3. É compatível com a Constituição de 1988 a alteração do regime celetista para o estatutário em relação aos empregados públicos que, aprovados em concurso público, permaneceram no exercício do mesmo cargo no novo regime jurídico. Precedentes. 4. Acolhido, em parte, o pedido de modulação de efeitos da decisão, (a) ressalvam-se da declaração de inconstitucionalidade (a.1) os servidores*



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

aposentados ou que cumpriram os requisitos para a aposentadoria até a data da publicação do acórdão embargado – 31 de agosto de 2018 –, (a.2) os beneficiários de pensão decorrente do falecimento de servidor abrangido pela norma inconstitucional, (a.3) os servidores que, aprovados em concurso público, permaneceram no exercício do mesmo cargo no novo regime jurídico (a.4) e a estabilidade adquirida por servidores com fundamento no art. 19 do ADCT; bem como (b) afasta-se a necessidade da devolução dos valores recebidos a título de remuneração por ex-servidores alcançados pelos preceitos. 5. Embargos de declaração conhecidos e providos em parte. (ADI 1476 ED, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-073 DIVULG 18-04-2022 PUBLIC 19-04-2022).

Face ao exposto, **voto no sentido de julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade**, para declarar a inconstitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001 e do art. 76 da Lei Municipal nº 2.042/2007, ambas do Município de Goiana, modulando a presente declaração para ressaltar dos seus efeitos os servidores aposentados ou que cumpriram os requisitos para a aposentadoria até a data da publicação deste Acórdão, bem como os beneficiários de pensão decorrente do falecimento de servidor abrangido pela norma inconstitucional e, em relação aos servidores da ativa, ripristinar os valores de Lei Anterior com os reajustes decorrentes e, por fim, afastar a necessidade da devolução dos valores recebidos a título de remuneração por servidores e ex-servidores alcançados por esta decisão.

É como voto.

Recife, de de 2023.

**Des. Erik de Sousa Dantas Simões**

Relator



**Órgão Especial**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0519743-9 (N.P.U. 0005554-38.2018.8.17.0000**

**Requerente:** Procuradoria-Geral de Justiça de Pernambuco

**Requeridos:** Município de Goiana

**Interessado:** Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Goiana

**Relator:** Des. Erik de Sousa Dantas Simões

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINARES DE AUSÊNCIA DE INTERESSE E INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL REJEITADAS. LEI COMPLEMENTAR Nº 012/2001 (ART. 8º) E LEI Nº 2.042/2007 (ART. 76) DO MUNICÍPIO DE GOIANA. APROVEITAMENTO DE SERVIDORES TITULARES DO CARGO DE VIGILANTE NO CARGO DE GUARDA MUNICIPAL. REQUISITOS DE PROVIMENTO E ATRIBUIÇÕES DIVERSAS. NÃO REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. EFEITOS *EX NUNC*. DECISÃO UNÂNIME.**

**1. Preliminar de incompetência da Justiça Estadual.** A insurgência da Procuradoria-Geral de Justiça é a incompatibilidade de norma municipal com a Constituição do Estado de Pernambuco, que, por óbvio, tem como parâmetro a Constituição Federal nos casos que tratam de norma de reprodução obrigatória, como na hipótese em que se aponta violação à regra do concurso público. Não resta dúvida quanto à competência da Justiça Estadual para o conhecimento e julgamento da presente Ação. **Preliminar rejeitada.**

**2. Preliminar de ausência de interesse processual.** O Município de Goiana aduz a prejudicialidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade e a ausência de interesse processual, na medida em que a norma impugnada teria sido revogada pela Lei Municipal nº 2.042/2007, que dispôs sobre o Estatuto da Guarda Municipal de Goiana. Contudo, além de a Lei Municipal nº 2.042/2007, em seu art. 76, ter reproduzido a norma impugnada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Procuradoria-Geral de Justiça de Pernambuco aditou a inicial para incluir o pedido de declaração de inconstitucionalidade do citado artigo, persistindo o interesse processual da parte requerente. **Preliminar rejeitada.**



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

3. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria Geral de Justiça de Pernambuco, em face do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001 e do art. 76 da Lei Municipal nº 2.042/2007, ambas do Município de Goiana, por contrariedade ao disposto nos artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal.

4. Importa destacar que, pelo transcurso do prazo de quase 04 (quatro) anos desde o ajuizamento da presente Ação, tornou-se infrutífera a apreciação prévia da medida cautelar perquirida da inicial, pelo que se passa ao julgamento direto da Ação, conforme autorização expressa no art. 244 do Regimento Interno deste e. Tribunal.

5. De proêmio, faz-se mister consignar a possibilidade de aditamento à inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade, por apresentar identidade com a norma originalmente impugnada, e observado o contraditório, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (*STF - ADI: 5267 MG, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 23/08/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/09/2019*).

6. Eis o teor do artigo 8º, da Lei Complementar nº 012/2001, que instituiu a Guarda Municipal de Goiana e do art. 76, da Lei Municipal nº 2.042/2007, que instituiu o Estatuto da Guarda Municipal de Goiana: “Art. 8º. *Os atuais ocupantes da função de Vigilante do Município de Goiana-PE que, na data da Sanção desta Lei, possuem o 2º grau completo, ou graduação escolar equivalente, serão, automaticamente, classificados como Guardas Municipais Nível II, e os que, na mesma data, não possuírem tal graduação escolar, serão classificados como Guardas Municipais Nível I. Parágrafo único – Os atuais ocupantes da função de vigilante municipais que, por força do disposto na parte final deste artigo, foram classificados como Guardas Municipais Nível I, terão um prazo de até 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data da sanção desta Lei, para a comprovação de conclusão de 2º grau completo, ou curso escolar equivalente, e consequente promoção para o Nível II; sem prejuízo da promoção por merecimento.*”. “Art. 76: *Os vigilantes efetivos da Prefeitura Municipal de Goiana, que atenderem ao disposto do art. 19 desta Lei e exerciam, na data de sua vigência, as funções de vigilantes municipais, serão classificados como guardas municipais I.*”.

7. A requerente argumenta que os dispositivos em questão burlaram a exigência do concurso público para a investidura no cargo de guarda municipal em favor dos vigilantes de Goiana, em ofensa aos artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal. Alega, também que a Lei Municipal nº 2.042/2007 não atendeu ao que rezam os artigos 18, parágrafo único, V, da Constituição Estadual e 46,



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

§1º, da Lei Orgânica Municipal, os quais reservam às leis complementares as matérias relativas ao regime jurídico dos servidores.

8. Os artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal assim dispõem, respectivamente: “Art. 97. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além dos relacionados nos arts. 37 e 38 da Constituição da República Federativa do Brasil e dos seguintes:” e “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”.

9. Quanto a alegação acerca do não atendimento da Lei Municipal nº 2.042/2007 ao que rezam os artigos 18, parágrafo único, V, da Constituição Estadual e 46, §1º, da Lei Orgânica Municipal, os quais reservam às leis complementares as matérias relativas ao regime jurídico dos servidores, consigna-se, desde já, que não cabe a apreciação de sua constitucionalidade nesta Ação, porquanto a matéria aqui discutida cinge-se à disposição contida em seu art. 76, que trata da transformação do cargo de Vigilante em Guarda Municipal, como previsto anteriormente no art. 8º, da Lei Complementar Municipal nº 012/2001.

10. É cediço que, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal, “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público.”, estando ressalvadas, apenas, “as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”, estando em tal previsão contida a observância, pela Administração Pública, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No mesmo passo, como visto, segue a Constituição do Estado de Pernambuco, em seu art. 97.

11. A Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”.



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

**12.** Compulsando os fólhos, observa-se que o cargo de Guarda Municipal não integra a carreira do cargo de Vigilante, sendo certo que as atividades funcionais atribuídas aos referidos cargos são diversas, não se tratando de nova denominação, conforme se observa das disposições que seguem transcritas: Atribuições do cargo de Vigilante – Anexo III da Lei nº 1.574/1989: “- Realizar vigilância dos prédios e logradouros públicos; - Zelar pela arma e equipamento de sua responsabilidade; - Informar à população acerca do horário de funcionamento; - Registrar ocorrências e informar à chefia; - Acionar os serviços de saúde, segurança pública e bombeiros; - Exercer outras atividades compatíveis com as atribuições do cargo.”. As Atribuições do cargo de Guarda Municipal, por sua vez, estão descritas em 31 (trinta e um) incisos do artigo 8º e no art. 9º da Lei nº 2.042/2007, envolvendo atividades muito mais complexas e relativas, inclusive, a atividades de trânsito.

**13.** Não se desconhece que a Constituição Federal admite a figura da transformação e da reclassificação de cargos públicos. Também se sabe que o Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de admitir a transformação de carreiras dotadas de cargos com funções assemelhadas, afastando a suposta violação ao princípio do concurso público, como já restou estabelecido no julgamento das ADIns nºs 1.591/RS, 2.713-1/DF e 2.335/SC.

**14.** Entretanto, da simples leitura das atribuições dos cargos de Vigilante e de Guarda Municipal vislumbra-se manifestamente a ascensão funcional de servidor público, ao arpejo das disposições constitucionais indicadas pela Procuradoria-Geral de Justiça, sobretudo em face de evidente necessidade de atendimento a requisitos diversos para a investidura de cada cargo, com a exigência de conteúdos muito mais amplos para o exercício da função de Guarda Municipal.

**15.** Outrossim, muito mais do que o nome atribuído à função importa aquilo que de fato é atribuição do servidor, materializando-se assim – ou não – o permissivo legal. *In casu*, como visto, estamos diante de um novo cargo, com atribuições diversas, cujo provimento haveria de se dar mediante um novo concurso público.

**16.** Destarte, resta notória a afronta do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001 e do art. 76 da Lei Municipal nº 2.042/2007 ao disposto nos artigos 97, *caput*, da Constituição de Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal, bem como à Súmula Vinculante nº 43 do STF, supratranscrita.

**17.** Assim, diante da manifesta inconstitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001 e do art. 76 da Lei Municipal nº 2.042/2007, ambas do Município de Goiana, por contrariedade ao disposto nos artigos 97, *caput*, da Constituição de



PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Gab. Des. Erik de Sousa Dantas Simões

Pernambuco e 37, II, da Constituição Federal, resta imperativa a procedência da presente Ação.

**18.** Por fim, considerando o longo lapso temporal em que as referidas normas encontram-se em vigor, necessária a modulação dos efeitos desta decisão, prestigiando-se a segurança jurídica, de forma que o reconhecimento da inconstitucionalidade passe a vigorar conforme entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal em caso análogo ao presente, como ressaltado no Voto-Vista do eminente Des. Eduardo Guilliod Maranhão, que trouxe valioso aporte quanto à amplitude da modulação dos efeitos da presente declaração (ADI 1476 ED, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-073 DIVULG 18-04-2022 PUBLIC 19-04-2022).

**19. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente**, para declarar a inconstitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 012/2001 e do art. 76 da Lei Municipal nº 2.042/2007, ambas do Município de Goiana. **Atribuição de efeitos *ex nunc* à presente declaração**, para ressaltar dos seus efeitos os servidores aposentados ou que cumpriram os requisitos para a aposentadoria até a data da publicação deste Acórdão, bem como os beneficiários de pensão decorrente do falecimento de servidor abrangido pela norma inconstitucional e, em relação aos servidores da ativa, reprimar os valores de Lei Anterior com os reajustes decorrentes, por fim, afastar a necessidade da devolução dos valores recebidos a título de remuneração por servidores e ex-servidores alcançados por esta decisão.

**20. Decisão Unânime.**

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0519743-9 (N.P.U. 0005554-38.2018.8.17.0000)**, ACORDAM os Desembargadores integrantes do Órgão Especial deste e. Tribunal de Justiça, em sessão desta data, à unanimidade, **em julgar procedente a Ação**, tudo conforme o relatório, votos e notas taquigráficas em anexo, que passam a integrar o presente julgado. P.R.I.

Recife, 23 de janeiro de 2023.

**Des. Erik de Sousa Dantas Simões**

Relator