



MPRO
Ministério Público do
Estado de Rondônia
em defesa da sociedade

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VILHENA

Atribuições: feitos da 3ª e 4ª Varas Cíveis, Curadoria da Probidade Administrativa, Curadoria da Segurança Pública e Tutela Coletiva do Direito Fundamental à Proteção de Dados Pessoais

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO DA 4ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE VILHENA/RO.

Autos n.: 7001804-76.2025.8.22.0014

Classe: Mandado de Segurança

Impetrante: Associação dos Procuradores do Município de Vilhena/RO

Impetrado: Prefeito do Município de Vilhena/RO

PARECER

MMª. Juíza:

Trata-se de Mandado de Segurança Coletivo impetrado pela **ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA/RO** contra o **PREFEITO DE VILHENA/RO, *Flori Cordeiro de Miranda Júnior***.

Narra a exordial que a autoridade coatora nomeou, por meio do **Decreto nº 64.130/2025**, pessoa externa ao quadro funcional da Procuradoria-Geral do Município de Vilhena (PGM) para o cargo de Procurador-Geral (THIAGO ROBERTO GRACI). Aduz que o referido ato é ilegal porque as **Leis Municipais nºs 6.436/2025 e 6.437/2025** conferem ao Procurador-Geral do Município, não pertencente ao quadro efetivo, funções típicas de Procuradores Municipais de carreira, notadamente as de consultoria e assessoramento jurídico, bem como de representação judicial e extrajudicial, o que, de acordo com a impetrante, contraria o *artigo 37, incisos II e V, e artigos 131 e 132, todos da Constituição Federal*, assim como o entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 1.037, aduzindo, incidentalmente, que as referidas leis são inconstitucionais.

Em sede liminar, requer a suspensão da eficácia do **Decreto de Nomeação nº 64.130/2025** e, no mérito, a concessão da ordem para ver confirmada a aludida liminar, com a declaração definitiva de nulidade do referido Decreto, bem como o reconhecimento, na forma difusa, da suposta inconstitucionalidade das **Leis Municipais nºs 6.436/2025 e 6.437/2025**, especificamente na parte que alterou a natureza e as atribuições do cargo de Procurador-Geral do Município de Vilhena.



3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VILHENA

Atribuições: feitos da 3ª e 4ª Varas Cíveis, Curadoria da Probidade Administrativa, Curadoria da Segurança Pública e Tutela Coletiva do Direito Fundamental à Proteção de Dados Pessoais

No **ID-117206152**, foi proferida decisão por este d. Juízo, deferindo a liminar pleiteada, determinando a suspensão dos efeitos do sobredito **Decreto de Nomeação nº 64.130/2025**, a respeito do que se insurgiu o impetrado com agravo de instrumento, perante o egrégio TJRO (autos n. 0801965-20.2025.8.22.0014), porém a suspensão do decreto foi mantida pelo d. Relator (ID-117408105).

A autoridade apontada como coatora foi intimada e prestou informações nos presentes autos (ID-117228220), sustentando que a nomeação do Procurador-Geral foi fundamentada nas leis municipais vigentes e que, segundo a jurisprudência do STF, a nomeação fora dos quadros de servidores concursados é válida, não configurando, portanto, violação a direito líquido e certo. Argumenta que, se a discussão é sobre as atribuições do cargo, não há razão para suspender o ato de nomeação propriamente dito, e solicita a reconsideração da decisão liminar. Ademais, alega que o mandado de segurança foi impetrado contra lei em tese, pois não houve violação concreta de direito individual no vertente caso. Assim, pede a revogação da liminar, a extinção do processo sem resolução do mérito ou, na eventualidade, a denegação da ordem.

Por fim, vieram os autos para manifestação deste *Parquet*.

É, em síntese, o relatório. Opina-se.

Conforme ressaltado, o presente mandado de segurança foi impetrado pela **ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA/RO**, com o fim de questionar ato praticado pelo **PREFEITO DE VILHENA**, por meio do **Decreto nº 64.130/2025**, consistente na nomeação para o cargo de Procurador-Geral do Município de pessoa não integrante do quadro efetivo da PGM, aduzindo a impetrante, como fundamento da insurgência, que o referido decreto é ilegal porque as **Leis Municipais nºs 6.436/2025 e 6.437/2025**, que conferem as atribuições do cargo, são inconstitucionais.

Destarte, analisando detidamente a situação posta em discussão, observa-se que estamos diante de impetração que se volta, essencialmente, contra o ato normativo abstrato e genérico (lei em tese), haja vista que a impetrante, apesar de afirmar que o ato impugnado é a nomeação do Procurador-Geral do Município, em verdade, visa alcançar provimento jurisdicional que declare a inconstitucionalidade das retrocitadas leis municipais, pela via do mandado de segurança, situação essa que esbarra no enunciado da súmula nº 266 do STF, que dispõe: **“não cabe mandado de segurança contra lei em tese”**.

Em outras palavras, embora o presente *writ* esteja sendo manejado contra o ato concreto de nomeação como alvo imediato, resta clara e evidente que a insurgência e o inconformismo da impetrante transcende os limites típicos do mandado de segurança e, em *ultima ratio*, implica uma análise mais direcionada a um controle de constitucionalidade concentrado, o qual, contudo, não se admite por esta via.



3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VILHENA

Atribuições: feitos da 3ª e 4ª Varas Cíveis, Curadoria da Probidade Administrativa, Curadoria da Segurança Pública e Tutela Coletiva do Direito Fundamental à Proteção de Dados Pessoais

Por oportuno:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. RESOLUÇÃO CNJ Nº 531, DE 14/11/2023, A QUAL INSTITUIU EXAME NACIONAL DA MAGISTRATURA (ENAM). ATO COM CARÁTER NORMATIVO GENÉRICO E ABSTRATO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 266 DA SÚMULA DO STF. INVIABILIDADE DA IMPETRAÇÃO. MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ: REDUÇÃO DO VALOR. 1. O ato impugnado neste mandado de segurança, por ter caráter normativo e ser dotado de generalidade e abstração, não se caracteriza como objeto passível de questionamento em sede de mandado de segurança. Precedentes. 2. Providência que esbarra no enunciado nº 266 da Súmula desta Suprema Corte, no qual assentado que “não cabe mandado de segurança contra lei em tese”. 3. Mantida a aplicação da multa por litigância de má-fé, ante a inobservância do dever de lealdade processual por parte do ora agravante, nos termos do art. 80, inc. VI, e do art. 81 do CPC, a qual, todavia, é reduzida para o valor correspondente a 01 (um) salário mínimo. 4. Agravo parcialmente provido. (STF - MS: 39533 DF, Relator.: Min. ANDRÉ MENDONÇA, Data de Julgamento: 07/08/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-08-2024 PUBLIC 13-08-2024)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO COATOR. MEDIDA PROVISÓRIA. REFORMA DO ENSINO MÉDIO. IMPOSSIBILIDADE. GENERALIDADE, ABSTRAÇÃO E IMPESSOALIDADE. AUSÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS. LEI EM TESE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SÚMULA 266 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PEDIDO DE TUTELA DE DIREITOS OBJETIVOS. INVIABILIDADE. WRIT NÃO CONHECIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A lei em tese, como norma abstrata de conduta, não lesa qualquer direito individual, razão pela qual, na forma da Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal, não é passível de impugnação por mandado de segurança. 2. O mandado de segurança não pode ser utilizado como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral, posto não ser sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: MS 32.809 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 30.10.2014; MS 25.456 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 09.12.2005. 3. Omissis... 6. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO. (MS nº 34.432-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 07/03/2017, p. 23/03/2017).

Como visto, o mandado de segurança não pode ser utilizado como mecanismo de controle abstrato de validade constitucional das leis e dos atos normativos, isto é, como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. Portanto, se a pretensão da impetrante é, realmente, impedir a aplicação da lei considerada inconstitucional de forma mais ampla (isto é, não apenas quanto ao ora nomeado, mas contra toda e qualquer pessoa que vier a ser nomeada fora do Quadro da PGM), a ação direta de inconstitucionalidade é o único instrumento capaz de alcançar tal desiderato, que seria buscar a declaração de inconstitucionalidade da norma em tese, com efeito vinculante e *erga omnes*, resolvendo de maneira definitiva a suposta ilegalidade ora apontada e evitando futuras novas nomeações “ilegais” por parte da autoridade coatora.

Dito isso, vale anotar que o mandado de segurança, excepcionalmente, pode ser utilizado para questionar a aplicação concreta e específica de uma lei inconstitucional a um caso determinado, ou a validade de um ato administrativo



3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VILHENA

Atribuições: feitos da 3ª e 4ª Varas Cíveis, Curadoria da Probidade Administrativa, Curadoria da Segurança Pública e Tutela Coletiva do Direito Fundamental à Proteção de Dados Pessoais

baseado em uma lei que se entende inconstitucional, **desde que a impugnação se refira a lesões individuais ou específicas a direitos líquidos e certos.**

Contudo, no vertente caso, a ilegalidade do ato administrativo é fundamentada diretamente na (in)constitucionalidade das leis que dão base ao referido ato. Isso demonstra que o cerne da questão gira **não** em torno da declaração de inconstitucionalidade do Decreto, mas reside na suposta inconstitucionalidade da Lei Municipal que autoriza e respalda o Decreto aqui vergastado. Significa dizer que o interesse da impetrante consiste em questionar a constitucionalidade da própria norma, não apenas o ato dela derivado.

Logo, a nosso ver, permitir o prosseguimento do presente *writ* resultaria em transformar a via do mandado de segurança em típica ação direta de inconstitucionalidade, com violação, no mínimo, à legitimidade ativa exigida para as ações de controle concentrado de constitucionalidade, previstas no **artigo 88 da Constituição Estadual de Rondônia**. Por oportuno:

Art. 88. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:

I - o Governador;

II - a Mesa da Assembleia Legislativa;

III - o Procurador-Geral de Justiça;

IV - o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, em se tratando de lei ou ato normativo local;

V - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores;

VII - as federações sindicais e entidades de classe de âmbito estadual;

VIII - o Defensor Público-Geral;

IX - as Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa; e

X - os Membros da Assembleia Legislativa.

Com base nisso, entende-se que o presente *writ* deve ser extinto, sem apreciação do mérito, ante a evidente inadequação da via eleita para questionar a constitucionalidade das normas municipais.

Lado outro, caso reste superada a questão preliminar supra, no mérito, melhor sorte não assiste à impetrante, haja vista que, como dito alhures, toda argumentação jurídica trazida aos autos gira em torno da suposta inconstitucionalidade das **Leis Municipais nºs 6.436/2025 e 6.437/2025**, logo, não havendo declaração formal, pela via adequada, a respeito dessa matéria, não há que se falar em ilegalidade do **Decreto nº 64.130/2025**, ora vergastado, devendo prevalecer o *Princípio da Presunção da Constitucionalidade das Leis e Atos do Poder Público*.

Em outras palavras, até que venha a ser, eventualmente, declarada, pela via adequada, a inconstitucionalidade das sobreditas leis municipais, o ato vergastado não é ilegal, pois está pautado em lei vigente, dotada de eficácia jurídica e constitucionalidade presumida, de modo que **a simples alegação de inconstitucionalidade de uma lei não tem o poder de, por si só, invalidar atos**



3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VILHENA

Atribuições: feitos da 3ª e 4ª Varas Cíveis, Curadoria da Probidade Administrativa, Curadoria da Segurança Pública e Tutela Coletiva do Direito Fundamental à Proteção de Dados Pessoais

administrativos dela derivados, como é o caso do ato de nomeação do Procurador-Geral do Município, ora impugnado.

À guisa de conclusão, cumpre ressaltar que a d. Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia já sinalizou, no Procedimento Administrativo n. 2024.0001.012.02323, que compartilha do entendimento de que “o cargo de Procurador-Geral do Município, por sua própria natureza, configura uma função de confiança do Chefe do Poder Executivo, a quem está diretamente subordinado, e que a Constituição Federal garante aos Estados-Membros e Municípios autonomia em diversas de suas escolhas político-administrativas, inclusive quanto à forma de provimento dos cargos de direção, chefia e assessoramento. Desse modo, não se impõe aos Municípios a obrigatoriedade de nomear o Procurador-Geral exclusivamente entre os integrantes das carreiras jurídicas, em razão da autonomia política conferida aos entes federados”...

Sobre o assunto, o d. PGJ destacou no referido procedimento o seguinte entendimento jurisprudencial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0015842-36.2014.8.08.0000; REQTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO REQDO: PREFEITO MUNICIPAL DE ARACRUZ E CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ RELATOR: DESEMBARGADOR NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO EMENTA : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – SUBPROCURADOR GERAL E SUBPROCURADOR GERAL-ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO DE ARACRUZ – CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO – AUSÊNCIA DE BURLA A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO – AUSÊNCIA DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DO MUNICÍPIO – DESNECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DOS CARGOS POR REPRESENTANTES DA CARREIRA – ART. 37, INC. III, DA CF/88 – ATIVIDADES MERAMENTE ADMINISTRATIVAS – PRINCÍPIO DA SIMETRIA – AUTONOMIA DO MUNICÍPIO -IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1) O cargo de Procurador-Geral do Município de Aracruz é de estrita confiança do Chefe do Poder Executivo, subordinando-se diretamente a este, e possuindo status de Secretário, neste sentido, os cargos de Subprocurador, que substituirá aquele nos casos de vacância, devem igualmente observar a fidúcia entre nomeante e nomeado. 2) Dentre as atribuições dos cargos de Subprocurador do Município de Aracruz, não há previsão de representação judicial do Município, se revelando necessária a criação dos mesmos, para melhor estruturação do órgão, ante seu dilatado tamanho e destaque no cenário econômico do Estado, além da variedade de atribuições, como, por exemplo, consultoria jurídica preventiva entre os servidores, controle e estatística de processos, distribuição, etc. 3) Muito embora a regra geral seja o provimento dos cargos nas procuradorias municipais através de concurso público, já que se trata de atividade de representação judicial do ente federado, observando o art. 37 da CF, entendo que na situação em discussão, e principalmente levando em conta o tamanho do órgão, se revela proporcional a criação dos cargos administrativos de Subprocurador e seu provimento em comissão, ante a natureza jurídica das atribuições dos cargos se encaixar perfeitamente a hipótese excepcional prevista na parte final do inc. II, do art. 37, da CF. 4) A Constituição Federal concedeu tanto aos Estados-Membros quanto aos Municípios, autonomia para várias de suas opções político-administrativas, neste ponto inserindo-se a opção de provimento de seus cargos de direção, chefia e assessoramento. Neste ponto, não se revela necessário que todos os Municípios do Estado optem pela nomeação dos Procuradores e Subprocuradores-gerais dos Municípios apenas entre os integrantes das carreiras, ante a autonomia política da qual os entes



3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VILHENA

Atribuições: feitos da 3ª e 4ª Varas Cíveis, Curadoria da Probidade Administrativa, Curadoria da Segurança Pública e Tutela Coletiva do Direito Fundamental à Proteção de Dados Pessoais

federados estão imbuídos. 5) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 0015842-36.2014.8.08.0000, em que é requerente o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO e requeridos os PREFEITO MUNICIPAL DE ARACRUZ E CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZES. ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, na conformidade da ata e notas taquigráficas da Sessão, por maioria, julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. (TJ-ES - ADI: 00158423620148080000, Relator: ADALTO DIAS TRISTÃO, Data de Julgamento: 27/04/2017, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 15/05/2017

Firme nestes argumentos, este *Parquet*, perfilhando o mesmo entendimento do d. Procurador-Geral de Justiça, inobstante seus entendimentos pessoais, vislumbra que a posição jurídica ora prevalecente assegura a autonomia do Chefe do Executivo Municipal para, dentro do seu poder discricionário, e nos limites legais, nomear o Procurador-Geral do Município. Ademais, entendo que a previsão normativa quanto à natureza e às atribuições do cargo de Procurador-Geral, ainda que estabeleça funções de assessoramento jurídico e representação judicial ou extrajudicial, ante o interesse do órgão e sua autonomia político-administrativa, não ferem os preceitos constitucionais, ao menos não a ponto de justificar um controle difuso de constitucionalidade, devendo ser análise de forma mais acurada em eventual sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Portanto, pautado no *Princípio da Presunção da Constitucionalidade das Leis e Atos do Poder Público*, bem como na primazia do *Princípio da Legalidade* estrita, **não** vislumbro, *in casu*, a existência de *direito líquido e certo* apto a amparar a pretensão mandamental da impetrante, razão pela qual entendo que, no mérito, deva ser denegada a ordem pleiteada na exordial.

“Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante [...]”
(Hely Lopes Meirelles. Mandado de Segurança. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 34-35.)

Assim, sem maiores delongas, o Ministério Público opina pelo acolhimento da questão preliminar (NÃO CABIMENTO DE WRIT CONTRA LEI EM TESE), a fim de que o presente mandado de segurança seja extinto sem julgamento de mérito, ante a evidente a inadequação da via eleita para questionar a constitucionalidade das normas municipais.

Lado outro, pela eventualidade, caso reste afastada a questão preliminar supra, no mérito, opina-se pela DENEGACÃO DA ORDEM POSTULADA, visto que o direito invocado pela impetrante carece da liquidez e certeza necessárias para a concessão do pretendido writ.

Por derradeiro, consigno que, caso a impetrante queira, de fato, questionar a (in)constitucionalidade das Leis Municipais nºs 6.436/2025 e



MPRO
Ministério Público do
Estado de Rondônia
em defesa da sociedade

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VILHENA

Atribuições: feitos da 3ª e 4ª Varas Cíveis, Curadoria da Probidade Administrativa, Curadoria da Segurança Pública e Tutela Coletiva do Direito Fundamental à Proteção de Dados Pessoais

6.437/2025, sugere-se que sejam, então, provocados os colegitimados ativos para propor a competente ação direta de inconstitucionalidade, elencados no artigo 88 da Constituição Estadual de Rondônia, a fim de que, no âmbito de suas atribuições e, caso anuam ao entendimento esposado pela impetrante, ingressem com ADI, perante o Tribunal de Justiça competente.

Vilhena/RO, 28 de fevereiro de 2025.

FERNANDO FRANCO ASSUNÇÃO,
Promotor de Justiça.