

AO JUÍZO DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE PARNAÍBA – PI

TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

RAIMUNDO WILSON PEREIRA DOS SANTOS JÚNIOR, brasileiro, casado, Procurador do Município de Teresina, portador da cédula de identidade RG nº 2923499 SSP/PI, inscrito no CPF nº 047.804.573-51, residente e domiciliado no Loteamento Jardim Atlântico 2, Quadra 16, Casa 05, Parnaíba/PI, CEP 64.205-780, por seus próprios direitos e na qualidade de cidadão, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.717/65, vem, com fundamento no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e na Lei nº 4.717/1965, propor a presente

AÇÃO POPULAR

em face de **FRANCISCO EMANUEL CUNHA DE BRITO**, Prefeito do Município de Parnaíba/PI, com endereço funcional no Gabinete do Prefeito, sito à Praça da Graça, nº 1000, Centro, Parnaíba/PI e **MUNICÍPIO DE PARNAÍBA**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Praça da Graça, nº 1000, Centro, Parnaíba/PI; e **FRANCISCO DE ASSIS DE MORAES SOUSA (MÃO SANTA)**, ex-Prefeito do Município de Parnaíba/PI, responsável pela gestão anterior em que ocorreram as nomeações ora questionadas, com endereço residencial e/ou funcional objeto de pleito ao Judiciário, nos termos da legislação processual, em razão de ausência de informação pela parte.

pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos:

I – DOS FATOS

Nos termos do § 4º do art. 1º da Lei nº 4.717/65, "para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas". Essa prerrogativa legal assegura ao autor popular o acesso a informações públicas indispensáveis à formação do convencimento sobre a ocorrência de lesividade ao patrimônio público ou à moralidade administrativa.

No presente caso, embora o autor tenha acesso ao conteúdo sumário do Decreto nº 111/2025, as informações essenciais quanto aos cargos anteriormente ocupados, bem como as portarias individuais de nomeação, não estão disponíveis de forma transparente ao público em geral, razão pela qual se faz necessário o requerimento judicial de tais dados como medida instrutória essencial para a adequada delimitação da demanda e eventual responsabilização dos envolvidos.

Em 04 de abril de 2025, foi publicado no Diário Oficial do Município de Parnaíba – Edição Extra nº 3881, o Decreto Municipal nº 111/2025, por meio do qual o Prefeito Municipal exonerou todos os ocupantes de cargos comissionados e determinou a extinção das Funções Gratificadas Técnicas e de Confiança no âmbito do Poder Executivo Municipal. Importante observar, contudo, que o referido decreto limitou-se à exoneração dos ocupantes dos cargos em comissão, **sem extinguir formalmente tais cargos** do quadro funcional do Município. Ou seja, a estrutura legal

que permite futuras nomeações permanece intacta, o que representa risco de reiteração da prática lesiva ora denunciada.

Embora o Decreto tenha sido editado sob a justificativa de reestruturação administrativa, seu conteúdo **revela a existência anterior de uma estrutura de cargos flagrantemente inconstitucional**. As nomeações se davam por meio de "portarias" com evidente finalidade política, utilizadas como instrumento de barganha, acomodação de interesses pessoais e apadrinhamento, em manifesta afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade.

A exoneração coletiva ora realizada não apaga o passivo institucional da estrutura viciada, sendo imprescindível a declaração judicial de inconstitucionalidade dos cargos anteriormente providos.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS CARGOS EM COMISSÃO EXTINTOS

Nos termos do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal:

"II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"

"V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, serão preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei."

As nomeações realizadas por meio de portarias, em larga escala, para exercício de funções meramente operacionais, administrativas ou burocráticas, evidenciam a burla ao concurso público. A estrutura funcional do Município de Parnaíba estava fundada em cargos inconstitucionais, servindo a finalidades partidárias.

Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento no sentido de que **é inconstitucional a criação ou o provimento de cargos comissionados para o exercício de atividades meramente técnicas, burocráticas ou operacionais** (ADI 2.236/GO, ADI 2.277/DF, ADI 4.125/RO, entre outras). Tais atividades devem ser exercidas por servidores concursados, sob pena de afronta ao art. 37, II e V, da Constituição.

Diante disso, é imperioso que **quaisquer futuros provimentos de cargos ou funções gratificadas no âmbito do Município de Parnaíba respeitem estritamente os parâmetros fixados pelo STF**, limitando-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, sob pena de nulidade e responsabilidade do agente público.

II-A – DO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO

O art. 37, V, da Constituição Federal dispõe que os cargos em comissão devem se restringir às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Tal restrição impõe interpretação estrita do permissivo constitucional, vedando a utilização desses cargos para atividades técnicas, burocráticas ou meramente operacionais.

A doutrina é uníssona ao afirmar que essas funções correspondem à atuação estratégica e de confiança junto à alta administração. Conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho:

"Cargos de direção, chefia e **assessoramento** são aqueles ligados à formulação de políticas públicas, ao comando de equipes ou à **atuação em staff de apoio direto à autoridade superior**, sempre com elevado grau de discricionariedade e confiança pessoal." (*Manual de Direito Administrativo*, 2023)

Celso Antônio Bandeira de Mello complementa:

"A função de assessoramento se liga intimamente à **deliberação política da cúpula administrativa**. Não é função técnica ou de execução, mas sim de natureza estratégica, voltada ao aconselhamento ou ao planejamento institucional." (*Curso de Direito Administrativo*, 35ª ed., p. 878)

Nesse sentido, os cargos de confiança são aqueles **inseridos na cúpula da Administração**, integrando diretamente o núcleo decisório da entidade, e não podem ser confundidos com funções rotineiras ou de execução. Quando a Administração nomeia para cargos em comissão pessoas para exercer tarefas técnicas, de atendimento ao público, elaboração de relatórios ou controle administrativo, comete evidente desvio de finalidade, violando o modelo constitucional de investidura em cargo público.

III – DOS REQUISITOS DA LESIVIDADE NA AÇÃO POPULAR

A Ação Popular exige, nos termos do art. 1º da Lei 4.717/65, a existência de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico-cultural.

A doutrina é pacífica no sentido de que não se exige dano concreto, bastando a potencialidade lesiva:

- Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "A simples violação a princípios constitucionais, como a moralidade ou impessoalidade, já consubstancia lesividade."
- Celso Antônio Bandeira de Mello: "A afronta à moralidade é lesiva por si só, prescindindo de prova de dano econômico."
- Hely Lopes Meirelles: "A moralidade administrativa integra o patrimônio moral da Administração e pode ser tutelada via Ação Popular."

A jurisprudência é igualmente consolidada:

- STF, ADI 2.236/GO: "A criação de cargos em comissão fora das hipóteses constitucionais é lesiva ao princípio da moralidade."
 - STJ, REsp 1.091.363/SP: "É cabível a Ação Popular mesmo sem dano econômico, se caracterizada afronta à moralidade administrativa."
 - STF, Rcl 21568/DF: "A ofensa a princípios constitucionais é suficiente para configurar lesividade."
-

IV – DA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DAS NOMEAÇÕES E DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS CARGOS

Nos termos do art. 4º, I, da Lei nº 4.717/1965, "são também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º: I - a admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais".

No presente caso, as nomeações para cargos comissionados destinados a funções meramente técnicas, administrativas ou operacionais ocorreram com desrespeito ao disposto no art. 37, II e V, da Constituição Federal, e, portanto, em violação às normas constitucionais e legais de habilitação e provimento. Assim, as nomeações realizadas em desacordo com tais dispositivos devem ser consideradas nulas de pleno direito.

Diante dessas irregularidades, requer-se a declaração judicial da nulidade de todas as nomeações realizadas para os cargos comissionados e funções gratificadas que não se restringiam às atividades de direção, chefia ou assessoramento, nos moldes do art. 37, V, da Constituição Federal.

As portarias de nomeação emitidas durante a gestão anterior evidenciam o uso político da máquina pública e a burla sistemática ao princípio do concurso público, tendo gerado efeitos financeiros e institucionais incompatíveis com o regime jurídico-administrativo brasileiro.

É, portanto, imprescindível o reconhecimento da **inconstitucionalidade dos cargos outrora providos** com desvio de finalidade, a fim de declarar **nulos os respectivos atos de investidura**, inclusive para fins de eventual responsabilização cível e patrimonial, conforme os arts. 1º, 4º, I, e 11 da Lei nº 4.717/65.

Diante das irregularidades apontadas, requer-se a declaração judicial da nulidade de todas as nomeações realizadas para os cargos comissionados e funções gratificadas que não se restringiam às atividades de direção, chefia ou assessoramento, nos moldes do art. 37, V, da Constituição Federal.

As portarias de nomeação emitidas durante a gestão anterior evidenciam o uso político da máquina pública e a burla sistemática ao princípio do concurso público, tendo gerado efeitos financeiros e institucionais incompatíveis com o regime jurídico-administrativo brasileiro.

É, portanto, imprescindível o reconhecimento da **inconstitucionalidade dos cargos outrora providos** com desvio de finalidade, a fim de declarar **nulos os respectivos atos de investidura**, inclusive para fins de eventual responsabilização cível e patrimonial, conforme os arts. 1º e 11 da Lei nº 4.717/65.

V – DA TUTELA DE URGÊNCIA PROVISÓRIA

Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, é cabível a concessão de tutela provisória de urgência quando presentes elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No caso em apreço, o histórico de uso indiscriminado de cargos comissionados para funções estranhas ao modelo constitucional, aliado à ausência de transparência quanto às portarias e cargos extintos pelo Decreto nº 111/2025, evidencia a urgência de medida liminar para evitar a reiteração da lesividade à moralidade administrativa e ao erário.

A tutela provisória ora requerida tem por finalidade:

- a) Assegurar o fornecimento imediato, pelo Município de Parnaíba, da **relação completa de exonerados com base no Decreto nº 111/2025**, conforme pedido incidental já formulado;
- b) Impedir, desde logo, novas nomeações para cargos comissionados que não observem os requisitos constitucionais previstos no art. 37, V, da CF/88;
- c) Garantir a preservação da prova e a integridade do procedimento, considerando o risco de destruição de documentos, portarias e dados funcionais essenciais à apuração de responsabilidades.

A concessão da medida é compatível com o rito da Ação Popular e encontra respaldo doutrinário e jurisprudencial, conforme já demonstrado nos tópicos anteriores.

VI – DA TUTELA INIBITÓRIA

A tutela inibitória encontra fundamento no art. 497 do Código de Processo Civil, sendo plenamente cabível no âmbito da Ação Popular quando houver risco concreto de reiteração da prática lesiva à moralidade administrativa, ao erário ou a outro interesse juridicamente tutelado. No caso em análise, a conduta reiterada da Administração Pública municipal em prover cargos comissionados para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais — vedadas pela jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal — revela a necessidade de atuação preventiva do Judiciário.

A jurisprudência tem reconhecido a legitimidade da concessão de tutela inibitória em sede de Ação Popular, especialmente para obstar atos administrativos futuros que possam violar diretamente princípios constitucionais. Nesse sentido:

"A tutela inibitória possui caráter eminentemente preventivo e visa impedir a concretização ou reiteração de ato lesivo, sendo perfeitamente compatível com a Ação Popular." (STJ, AgRg no RMS 41.922/PE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 30/06/2014)

"A Ação Popular pode ter por objeto tanto a anulação de ato lesivo já consumado como a inibição de ato administrativo potencialmente ofensivo à legalidade e moralidade administrativas." (TRF-1, AC 0016215-72.2009.4.01.3400/DF, Rel. Des. Federal Néviton Guedes, e-DJF1 05/03/2015)

Dessa forma, requer-se a concessão da tutela inibitória para **impedir** que o Município de Parnaíba **reedite** atos normativos ou administrativos que recriem/preenchem cargos comissionados ou funções gratificadas incompatíveis com o art. 37, V, da Constituição Federal, sob pena de responsabilização futura e renovação da lesividade ora denunciada.

VI – DOS PEDIDOS

Nos termos do art. 11 da Lei nº 4.717/65, "a sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa". Assim, além da declaração de

nulidade das nomeações e da inconstitucionalidade dos cargos, **requer-se também a condenação solidária dos responsáveis e beneficiários pelos atos administrativos ilegítimos, se comprovado o prejuízo ao erário.**

Ainda, conforme o art. 12 da mesma lei, "a sentença incluirá sempre, na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado". Dessa forma, postula-se expressamente a condenação dos réus ao pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios.

Considerando o risco de reiteração da prática inconstitucional ora denunciada — consistente na nomeação para cargos comissionados de natureza técnica, operacional ou burocrática — e o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (cf. ADI 2.236/GO, ADI 2.277/DF, ADI 4.125/RO), requer-se a concessão de **tutela inibitória** com fundamento no art. 497 do Código de Processo Civil.

Visa-se, com isso, impedir que o Município de Parnaíba venha a reeditar atos normativos ou administrativos que recriem cargos em comissão ou funções gratificadas cujas atribuições não se restrinjam a direção, chefia ou assessoramento.

A providência é **urgente** e necessária para garantir o respeito aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, e para assegurar a higidez da estrutura administrativa municipal, prevenindo nova lesividade ao patrimônio público e à ordem jurídica.

V – DOS PEDIDOS

Nos termos dos arts. 1º, 4º, 11 e 12 da Lei nº 4.717/65, requer-se a concessão de todos os efeitos previstos para a Ação Popular, com fundamento no conjunto de provas e elementos constantes dos autos.

Requer-se:

1. Como Pedido incidental: com base nos arts. 396 e seguintes do CPC, requer-se que o Município forneça, em 15 dias, a relação completa de todos os exonerados com base no Decreto nº 111/2025, informando nome, matrícula, lotação, função exercida, portaria de nomeação e período de exercício.
2. Liminarmente, concessão de tutela provisória de urgência e tutela inibitória para:
 - a) Determinar o fornecimento imediato, pelo Município de Parnaíba, da relação completa de exonerados com base no Decreto nº 111/2025;
 - b) Impedir novas nomeações para cargos comissionados que não observem os requisitos do art. 37, V, da Constituição Federal;
 - c) Evitar a destruição de documentos e assegurar a preservação da prova;
 - d) Inibir a recriação de cargos comissionados com atribuições incompatíveis com direção, chefia ou assessoramento;
3. Citação dos réus.
4. Procedência da ação para:
 - a) Declarar a inconstitucionalidade dos cargos em comissão e funções gratificadas com

atribuições estranhas às hipóteses constitucionais;

b) Declarar a nulidade das nomeações outrora realizadas, via portarias, para tais cargos;

c) Condenar solidariamente os agentes públicos e beneficiários ao ressarcimento ao erário, se apurado prejuízo;

d) Aplicar, se cabível, a penalidade de perda da função pública, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.717/65;

e) Condenar os réus ao pagamento das custas processuais, despesas e honorários advocatícios, nos termos do art. 12 da mesma lei;

Requer-se, ainda, que seja determinada a remessa de cópias da presente ação e de seus documentos ao Ministério Público do Estado do Piauí, para fins de apuração de eventuais responsabilidades cíveis, administrativas e penais dos gestores da administração anterior, notadamente em razão das nomeações políticas e inconstitucionais de servidores comissionados para funções estranhas às hipóteses legais, com potencial lesivo ao erário e à moralidade administrativa.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00.

Termos em que, pede deferimento.

Parnaíba/PI, [data do protocolo].

RAIMUNDO WILSON PEREIRA DOS SANTOS JÚNIOR
Advogado
OAB/PI 25251