



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70072548621 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SENADOR SALGADO FILHO

**CÂMARA DE VEREADORES DE SENADOR
SALGADO FILHO**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA MARILENE
BONZANINI**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Senador Salgado Filho. Cargos em comissão. Poder Executivo. Atribuições dos cargos impugnados que não correspondem às funções de direção, chefia ou assessoramento, desbordando dos limites constitucionais. Afronta ao disposto nos artigos 8º, “caput”, 20, “caput” e parágrafo 4º, e 32, “caput”, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio de **parte do artigo 24 e dos Anexos 50, 51, 54, 55, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 e 103** da **Lei Complementar Municipal n.º 1.140**, de 06 de agosto de 2014, do **Município de Senador Salgado Filho**, na sua redação originária e na que lhe foi dada pelas **Leis Municipais n.º 1.156/2014, n.º 1.184/2015, n.º 1.192/2015, n.º 1.207/2015 e n.º 1.212/2016**, também do **Município de Senador Salgado Filho**, especificamente com relação aos cargos em comissão por elas criados e suas atribuições¹, a saber², Chefe da Divisão de Recursos Humanos, Chefe da Divisão de Documentos e Arquivos, Chefe da Divisão de Limpeza, Chefe da Divisão de Informática, Coordenador da Contadoria Municipal, Chefe da Divisão de Patrimônio, Chefe da Divisão de Almoxarifado, Chefe da Divisão de Fiscalização, Chefe da Divisão de Receita, Diretor do

¹ Deixa-se de postular a inconstitucionalidade dos atos normativos que anteriormente à Lei Complementar n.º 1.140/2014 disciplinavam a criação de cargos em comissão no Município de Senador Salgado Filho (Leis Municipais n.º 638/2005 e n.º 1.096/2013), visto que elas já foram objeto de ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente por essa Corte (Processo n.º 70058171166).

² Igualmente, deixa-se de impugnar, no caso em tela, o cargo de Assessor Jurídico, embora detenha atribuições de representação judicial do Município, visto que é o único cargo desta natureza criado pelo ente municipal, sendo presumível que se trate do Procurador-Geral do Município. Situação, de resto, similar a do cargo de Diretor do Departamento de Serviços Administrativos da Secretaria Municipal de Administração, também não impugnado, em decorrência das atribuições a ele conferidas pela Lei Municipal n.º 1.184/2015, que o alça à condição de um Procurador-Geral Adjunto.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Departamento de Programas de Saúde, Chefe da Divisão de Veículos, Chefe da Divisão de Saúde da Família, Chefe da Divisão de Enfermagem, Chefe da Divisão de Vigilância Sanitária, Chefe do Departamento de Serviços Administrativos da Secretaria de Saúde, Diretor do Departamento de Estradas e Vias Públicas, Chefe da Divisão da Zona Rural, Chefe da Divisão da Zona Urbana – Sede, Chefe da Divisão da Zona Urbana – Distritos, Chefe do Departamento de Trânsito e Transportes, Chefe da Divisão de Transportes e Controle de Veículos, Chefe da Divisão de Manutenção Mecânica, Chefe do Departamento de Obras, Chefe da Divisão de Limpeza Urbana, Chefe do Departamento de Programas Educacionais, Chefe da Divisão de Suprimentos e Merenda Escolar, Chefe da Divisão de Manutenção Escolar, Chefe da Divisão de Transporte Escolar, Diretor do Departamento de Fomento e Atividade Econômica, Chefe da Divisão da Agricultura e Pecuária, Diretor do Departamento do Meio Ambiente, Chefe da Divisão de Preservação do Patrimônio Cultural e Artístico, Chefe da Divisão de Infraestrutura do Desporto, Chefe da Divisão de Bibliotecas, Coordenador de Assistência Social, Chefe da Divisão de Atendimento Comunitário, Chefe da Divisão de Fomento à Profissionalização e Serviços Administrativos, Diretor Municipal de Defesa Civil, Chefe da Divisão de Limpeza da Secretaria de Saúde, Chefe da Divisão de Manutenção Distrital (Esquina Ipiranga), Chefe da Divisão de Manutenção Distrital (Oito de Agosto), Chefe da Divisão de Manutenção Distrital (Giruazinho), Chefe da Divisão de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Carpintaria, e Chefe da Divisão de Manutenção Mecânica da Secretaria da Agricultura, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

O Prefeito de Senador Salgado Filho, devidamente notificado, deixou escoar *in albis* o prazo para informações (certidão da fl. 521).

A Câmara Municipal de Vereadores, por sua vez, prestou seus esclarecimentos, asseverando que cargos impugnados possuem atribuições típicas de cargos em comissão, tendo características de direção, chefia e assessoramento, devendo ser ocupados por pessoas de confiança do chefe do Poder Executivo e dos respectivos Secretários, elemento fundamental dos cargos em comissão. Ratificou, ainda, os termos da defesa do Procurador-Geral do Estado, no sentido de que não pode o Ministério Público cercear a autodeterminação do Município de organizar seus serviços, procurando imprimir ou impor modelo de gerenciamento ou de gestão de pessoal, postulando, por fim, a improcedência do pleito (fls. 513/6 e documentos das fls. 517/20).

O Procurador-Geral do Estado, devidamente citado, ofereceu a defesa da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, sustentando a adequação constitucional dos cargos criados, cujas atribuições são de direção, chefia e assessoramento, não podendo o Ministério Público cercear o poder de autodeterminação do Município, impondo-lhe um modelo de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

gerenciamento ou gestão de pessoal. Pleiteou, assim, a improcedência do pedido, ressaltando, ainda, o princípio da presunção de constitucionalidade das normas legais (fls. 505/9).

É o breve relatório.

2. Em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos pela Câmara de Vereadores de Senador Salgado Filho e pela Procuradoria-Geral do Estado, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial, impondo-se reiterar, nesse passo, todos os fundamentos lançados na petição inicial, os quais se deixam de transcrever para evitar tautologia.

Importante frisar que o provimento dos cargos mediante prévia realização de concurso público é regra estabelecida pela Carta da República, sendo admitida, apenas em situações excepcionais, expressamente referidas no texto constitucional, a nomeação de servidores em cargo de confiança ou pela via das contratações temporárias, normas estas de observância obrigatória pelos municípios.

Saliente-se que o entendimento de que os cargos em comissão envolvem as ideias de excepcionalidade, chefia, confiança e livre nomeação e exoneração não é inovação do proponente, mas deflui do posicionamento adotado pelos diversos doutrinadores pátrios que trataram da matéria.

Relevante ressaltar, também, que não se está, aqui, menosprezando a importância dos cargos em comissão, asseverando



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

que eles não possam existir ou mesmo restringindo a autonomia do gestor municipal, mas, tão somente, submetendo, ao crivo do Poder Judiciário, a criação desses cargos.

Com efeito, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não estão o Ministério Público e o Poder Judiciário invadindo seara de outros Poderes ou interferindo no modelo de gestão de recursos humanos adotado pelos municípios ou, ainda, na autonomia administrativa a eles conferida pela Carta Magna, mas, tão somente, verificando a adequação dos cargos criados aos ditames constitucionais, pouco importando para esse fim o percentual que eles representam dentro do universo de servidores do Município.

Esse, de resto, o posicionamento já consagrado pelo egrégio Órgão Especial desse Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DISPOSITIVOS DE LEIS DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL - CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA. A fiscalização do Ministério Público e do Poder Judiciário sobre a constitucionalidade de leis municipais não se constitui em ato atentatório à autonomia municipal, que encontra limite nos comandos constitucionais. Apenas o enquadramento no disposto no art. 32 da CE/89 permite o reconhecimento da constitucionalidade dos cargos em comissão criados, independentemente de sua relevância. Os cargos impugnados não se revestem de funções de alta qualidade técnica a exigir e possibilitar a criação de cargos em comissão, na medida em que, sequer, exigem escolaridade mínima para o seu exercício. Evidencia-se, na espécie, que o Município de Sapucaia do Sul, nas hipóteses indicadas na inicial, desviou-se da finalidade para a qual foi possibilitada,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

em exceção à regra geral, a criação de cargos em comissão. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033981028, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 17/05/2010)

A análise feita em sede de controle abstrato de normas, de outra parte, lastreia-se nos dispositivos legais em vigor, presumindo-se, no caso de cargos em comissão, que as atribuições descritas nas normas legais municipais como inerentes a cada cargo são, efetivamente, as exercidas pelo seu ocupante, pois assim deve ser redigido o texto legal, não se podendo presumir o que não está explicitado na norma.

Os cargos fustigados, embora com atribuições inseridas na lei que os criou, padecem de vício de inconstitucionalidade, visto que elas não correspondem às atividades de direção, chefia e assessoramento, tendo sob a nomenclatura de Diretor, Chefe e Coordenador sido investidas pessoas em cargos tipicamente burocráticos, cujo ingresso não foi precedido por concurso público.

Nada obstante, importante salientar que, porque constam na descrição do elenco das atribuições de um determinado cargo os verbos “chefiar”, “coordenar”, “dirigir” ou “assessorar”, por exemplo, não significa dizer que este deva ser provido pela forma comissionada, visto que é a análise individualizada do conjunto de funções que aquele servidor irá executar que permitirá concluir se são próprias de direção, chefia ou assessoramento, pois coordenar ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

assessorar os trabalhos de um setor pode compreender a realização de atividades genuinamente burocráticas e técnicas que não exijam confiança qualificada da autoridade nomeante.

Claro que não se olvida que todo o servidor é depositário de confiança, pois a esse são conferidas atividades cujo desempenho poderá melhor influir na própria visão que o cidadão tem de determinado serviço público. Porém, além de tal atributo, o cargo em comissão pressupõe confiança efetiva e qualificada do nomeante, sobretudo por ser essa classe de servidores públicos responsável pelo efetivo e adequado cumprimento das diretrizes políticas por ele estabelecidas. Logo, sem embargo do argumento de que as atribuições dos cargos tachados perpassam pelas ações de assessorar, chefiar, coordenar ou dirigir, cumpre registrar que nenhum dos cargos em comissão impugnados revela a especial confiança exigida para autorizar o seu provimento pela via comissionada.

Evidentemente, não se desconhece a necessidade de os órgãos públicos terem suas respectivas chefias e cargos de assessoramento. O que se está a sustentar aqui, todavia, é que nem todas as chefias e cargos de assessoramento podem ser providos pela via do cargo em comissão, pois estes se destinam, apenas, ao preenchimento de vagas na Administração Superior do ente municipal, onde o comprometimento com as diretrizes políticas do Chefe do Executivo são efetivamente indispensáveis. As chefias secundárias, entretanto, porque submetidas às superiores, não



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

demandam essa especial confiança, podendo ser providas por servidores concursados, agraciados, em razão da maior responsabilidade a eles atribuída, com funções gratificadas.

Relevante lembrar, também, que a presente ação não questiona o número de cargos criados ou sua relação com os cargos efetivos, mas, apenas, sua compatibilidade com as normas constitucionais, impugnando-se, também, a legislação revogada para que se evite que, com a declaração de inconstitucionalidade ora pretendida, cargos igualmente viciados voltem ao ordenamento jurídico, não se fazendo necessário, para tanto, que sejam esses cargos especificados, visto que não mais integram o ordenamento positivo, tratando-se de mera cautela procedimental.

Imperativo, também, salientar que os cargos vergastados, ao contrário do sustentado pela Casa Legislativa Municipal em suas informações, são tipicamente técnicos ou burocráticos.

Com essas considerações, imperativo o acolhimento integral do pedido deduzido na petição inicial.

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que seja julgada integralmente procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade de parte do artigo 24 e dos Anexos 50, 51, 54, 55, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

97, 98, 99, 100, 101, 102 e 103 da **Lei Complementar Municipal n.º 1.140**, de 06 de agosto de 2014, do **Município de Senador Salgado Filho**, na sua redação originária e na que lhe foi dada pelas **Leis Municipais n.º 1.156/2014, n.º 1.184/2015, n.º 1.192/2015, n.º 1.207/2015 e n.º 1.212/2016**, também do **Município de Senador Salgado Filho**, especificamente com relação aos cargos em comissão por elas criados e suas atribuições, a saber, Chefe da Divisão de Recursos Humanos, Chefe da Divisão de Documentos e Arquivos, Chefe da Divisão de Limpeza, Chefe da Divisão de Informática, Coordenador da Contadoria Municipal, Chefe da Divisão de Patrimônio, Chefe da Divisão de Almoxarifado, Chefe da Divisão de Fiscalização, Chefe da Divisão de Receita, Diretor do Departamento de Programas de Saúde, Chefe da Divisão de Veículos, Chefe da Divisão de Saúde da Família, Chefe da Divisão de Enfermagem, Chefe da Divisão de Vigilância Sanitária, Chefe do Departamento de Serviços Administrativos da Secretaria de Saúde, Diretor do Departamento de Estradas e Vias Públicas, Chefe da Divisão da Zona Rural, Chefe da Divisão da Zona Urbana – Sede, Chefe da Divisão da Zona Urbana – Distritos, Chefe do Departamento de Trânsito e Transportes, Chefe da Divisão de Transportes e Controle de Veículos, Chefe da Divisão de Manutenção Mecânica, Chefe do Departamento de Obras, Chefe da Divisão de Limpeza Urbana, Chefe do Departamento de Programas Educacionais, Chefe da Divisão de Suprimentos e Merenda Escolar, Chefe da Divisão de Manutenção Escolar, Chefe da Divisão de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Transporte Escolar, Diretor do Departamento de Fomento e Atividade Econômica, Chefe da Divisão da Agricultura e Pecuária, Diretor do Departamento do Meio Ambiente, Chefe da Divisão de Preservação do Patrimônio Cultural e Artístico, Chefe da Divisão de Infraestrutura do Desporto, Chefe da Divisão de Bibliotecas, Coordenador de Assistência Social, Chefe da Divisão de Atendimento Comunitário, Chefe da Divisão de Fomento à Profissionalização e Serviços Administrativos, Diretor Municipal de Defesa Civil, Chefe da Divisão de Limpeza da Secretaria de Saúde, Chefe da Divisão de Manutenção Distrital (Esquina Ipiranga), Chefe da Divisão de Manutenção Distrital (Oito de Agosto), Chefe da Divisão de Manutenção Distrital (Giruazinho), Chefe da Divisão de Carpintaria, e Chefe da Divisão de Manutenção Mecânica da Secretaria da Agricultura, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 31 de março de 2017.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/MPM