



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

**PROCESSO N.º 70076014448 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE CANOAS**

**CÂMARA DE VEREADORES DE CANOAS**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL  
SANTOS**

---

## **MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Canoas. Cargos em comissão. Poder Executivo. 1. Preliminar de inépcia da inicial que não merece acolhimento. 2. 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 REJEIÇÃO DA PREFACIAL E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA 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 dos artigos 3º, 5º e 6º** (estes dois últimos dispositivos por arrastamento), **bem como do Anexo II**, todos da **Lei Municipal n.º 5.902**, de 16 de janeiro de 2015, do **Município de Canoas**, especificamente com relação aos cargos em comissão por eles criados e suas atribuições<sup>1</sup>, especificamente com relação aos 141 cargos em comissão de Chefe de Unidade, 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 Canoas, notificado, prestou informações, arguindo, prefacialmente, a inépcia da petição inicial. No mérito, reafirmou a desconexão das premissas básicas e das conclusões da peça póstica com o caso concreto, lembrando o contexto sistêmico em que inseridos os cargos criados, os quais detêm atribuições típicas de cargos em comissão, compatibilizando-se com as diretrizes constitucionais. Salientou que a extinção dos cargos impugnados implicaria a própria extinção da organização administrativa existente, comprometendo a funcionalidade da

---

<sup>1</sup> Deixa-se de impugnar a legislação que, anteriormente, disciplinava a criação de cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo do Município de Canoas, visto que essas normas já foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70053195681, não havendo possibilidade de repristinação de seus efeitos com o julgamento de procedência do presente pedido.



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

Administração Municipal. Pleiteou, por fim, a improcedência do pleito (fls. 73/93 e documentos das fls. 94/169).

A Câmara de Vereadores de Canoas, também notificada, manteve-se silente (certidão da fl. 170).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo sua manutenção no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis, derivada da independência e harmonia entre os Poderes (fls. 69/70).

É o breve relatório.

2. Em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos pelo Município 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.

2.1. De plano, impõe-se o afastamento da prefacial de inépcia da inicial.

O artigo 330 do Código de Processo Civil preceitua que:

*Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:*

*I - for inepta;*

*II - a parte for manifestamente ilegítima;*

*III - o autor carecer de interesse processual;*

*IV - não atendidas as prescrições dos arts. 106 e 321.*



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

*§ 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:*

*I - lhe faltar pedido ou causa de pedir;*

*II - o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico;*

*III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;*

*IV - contiver pedidos incompatíveis entre si.*

*§ 2º Nas ações que tenham por objeto a revisão de obrigação decorrente de empréstimo, de financiamento ou de alienação de bens, o autor terá de, sob pena de inépcia, discriminar na petição inicial, dentre as obrigações contratuais, aquelas que pretende controverter, além de quantificar o valor incontroverso do débito.*

*§ 3º Na hipótese do § 2º, o valor incontroverso deverá continuar a ser pago no tempo e modo contratados.*

No caso em tela, a petição inicial preenche, satisfatoriamente, os requisitos do artigo 319 do Código de Processo Civil<sup>2</sup> e, por analogia, do artigo 3º da Lei Federal n.º 9.868/1999<sup>3</sup>, expondo, de forma clara, o pedido e a causa de pedir, elucidando, já

---

<sup>2</sup> Art. 319. A petição inicial indicará:

*I - o juízo a que é dirigida;*

*II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;*

*III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;*

*IV - o pedido com as suas especificações;*

*V - o valor da causa;*

*VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;*

*VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.*

*§ 1º Caso não disponha das informações previstas no inciso II, poderá o autor, na petição inicial, requerer ao juiz diligências necessárias a sua obtenção.*

*§ 2º A petição inicial não será indeferida se, a despeito da falta de informações a que se refere o inciso II, for possível a citação do réu.*

*§ 3º A petição inicial não será indeferida pelo não atendimento ao disposto no inciso II deste artigo se a obtenção de tais informações tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça.*

<sup>3</sup> Art. 3º A petição indicará:

*I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;*

*II - o pedido, com suas especificações.*

*Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.*



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

de início, na peça vestibular, que a presente ação direta de inconstitucionalidade se volta contra os dispositivos que criam os cargos em comissão que elenca, tendo, como fundamento, a inadequação das atribuições descritas na lei com as normas constitucionais.

A petição, de outra parte, foi instruída com os documentos necessários à propositura da ação<sup>4</sup>, em especial cópia das normas impugnadas e sua certidão de vigência.

Igualmente, ausente qualquer contradição ou incongruência nos fundamentos expostos na petição inaugural, tendo sido alegado que os cargos impugnados têm atribuições, descritas em lei, que estão em desacordo com os ditames constitucionais, sendo cargos de índole permanente, técnicos ou burocráticos, não revestidos do caráter de chefia, assessoramento ou direção, não demandando, sequer, especial confiança do administrador público.

A comprovação, ou não, das alegações vertidas na inicial, de outra parte, é questão de mérito, não dizendo respeito aos requisitos formais da petição inicial.

Nessa linha, os seguintes arestos:

***PROCESSUAL CIVIL. INÉPCIA DA INICIAL. INOCORRÊNCIA. Descrevendo a inicial, suficientemente, os cargos de provimento comissionado e o confronto com a Carta Estadual, inclusive disposição cuja constitucionalidade não foi objeto de reproche pelo Supremo Tribunal Federal, acompanhada da legislação guerreada, nenhuma dificuldade existe quanto à precisa compreensão dos fatos e***

---

<sup>4</sup> Art. 320. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.



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

*fundamentos jurídicos do pedido, como também inexistente qualquer impossibilidade jurídica no pleito. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CARGOS EM COMISSÃO. ART. 32, CE/89. ART. 37, V, CF/88. PROVIMENTO EXCLUSIVO DOS CARGOS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. LEI MUNICIPAL Nº 4.420/09, DE ERECHIM, E NÃO OCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO, SEM REDUÇÃO DE TEXTO. RESSALVA DOS CARGOS QUE ATENDEM OS COMANDOS CONSTITUCIONAIS. O Estado de Direito apresenta como princípio fundamental o respeito à igualdade, traduzindo, naquilo que diz respeito aos cargos públicos, na sua livre acessibilidade, o que está posto, com todas as letras, no artigo 20, Constituição Estadual de 1989, em simetria com o que dispõe a Constituição Federal e seu artigo 37, II. Por isso, regra é o provimento dos cargos públicos mediante concurso público, abrindo-se exceção apenas nas hipóteses que a Constituição Estadual, artigo 32, declina em caráter numerus clausus, na esteira do que dispõe o artigo 37, V, da Carta Federal, é dizer, apenas nas hipóteses de direção, chefia e assessoramento, onde presente intensa relação de confiança. Não ocorre isso quanto à maioria dos cargos previstos na Lei Municipal nº 4.420/09, de Erechim, impondo-se a procedência parcial da demanda para proclamar a inconstitucionalidade de parte do artigo 39, caput, de seu parágrafo único e de parte dos Anexos I, II e III, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 4.503/09, 4.608/09, 4.634/09, 4.701/10, 4.798/10, 4.822/10, 4.850/10, 4.846/11 e 4.946/11. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044887602, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 05/12/2011)*

*ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA INICIAL. FORMULAÇÃO DE PEDIDO GENÉRICO. DESCABIMENTO. Não calha argumento no sentido da inépcia da inicial, quando perfeitamente possível verificar-se qual é a causa de pedir deduzida, bem como o pedido formulado, ainda que ao final da peça haja apenas genérica menção à procedência da demanda. CONSTITUCIONAL. FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DE VEREADORES. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ART. 29, VI, CF/88, COM A REDAÇÃO DA EC 25/2000. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ART. 11, E ANTERIORIDADE*



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

*ÀS ELEIÇÕES. LEI MUNICIPAL DE TAQUARA. DISTINÇÃO ENTRE O MOMENTO DA FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS E DA DECLARAÇÃO DA SUA EXPRESSÃO MONETÁRIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. Não se podendo confundir o momento da fixação dos subsídios dos Vereadores do Município de Taquara com aquele em que determinada a declaração da sua expressão monetária, é evidente que não há cogitar de ofensa ao princípio da anterioridade, estatuído no art. 11, Constituição Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70010199917, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 26/12/2005)*

Assim sendo, clara a causa de pedir e a pretensão do proponente, não havendo qualquer óbice à defesa dos requeridos.

Ademais, essa Corte já assentou o entendimento de que a ausência de abordagem expressa e específica de cada cargo, e de suas atribuições, na peça vestibular não enseja sua inépcia, bastando que seja demonstrada a violação às normas constitucionais.

É, nessa trilha, o seguinte precedente:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.423, DE 1º DE ABRIL DE 2009, DO MUNICÍPIO DE MARAU. CARGOS EM COMISSÃO. I - Não é inepta a inicial por ausência da indicação pormenorizada das razões que tornam cada um dos cargos em comissão inconstitucionais. O dispositivo atacado é o art. 45, caput, da Lei Municipal nº 4.423/2009. Foram transcritas as atribuições dos cargos em comissão de Diretor, Chefe de Unidade, Chefe de Serviço, Chefe de Núcleo e Chefe de Turma e apresentados os fundamentos jurídicos que demonstram sua contrariedade relativamente às normas constitucionais. II - Padece de inconstitucionalidade parte do art. 45, caput, da Lei nº 4.423/2009, do Município de Marau, com redação dada pelas Leis Municipais nº 4.444/2009 e nº 4.459/2009, no que se refere ao provimento dos cargos de Diretor, Chefe de Unidade, Chefe de Serviço, Chefe de Núcleo e Chefe de Turma sob a forma de Cargos em Comissão, bem como o*



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

*correspondente na Lei nº 4.107/2006, para evitar a produção de efeito repristinatório indesejado, por afronta aos arts. 8º, caput, 20, caput e § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal. As atribuições desses cargos não são de chefia e direção propriamente ditas, mas sim possuem cunho burocrático, voltadas a questões administrativas e técnicas, próprias de cargos criados para servidores efetivos. Também não se pode depreender a existência do vínculo de confiança entre a autoridade que nomeia e o agente escolhido para a função, característica essa inerente aos cargos em comissão. Efeitos da declaração diferidos, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/1999. **PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040585465, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 25/07/2011)*

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.747, DE 28 DE ABRIL DE 1998, DO MUNICÍPIO DE TAQUARI E ALTERAÇÕES. CARGOS EM COMISSÃO. I - Não é inepta a inicial por ausência de enfrentamento expresso e de descrição dos conteúdos ocupacionais de cada um dos cargos impugnados. O dispositivo atacado é o art. 19 da Lei Municipal nº 1.747/1998, com as alterações posteriores. Foi demonstrada sua contrariedade com as normas constitucionais e apresentados os fundamentos pertinentes. Ademais, as Leis que criaram os cargos questionados foram juntadas aos autos, ressaltando-se, contudo, que nem todas trazem a síntese de suas atribuições. II - É inconstitucional o art. 19 da Lei nº 1.747/1998, com as alterações introduzidas por leis posteriores, no que se refere à criação de cargos em comissão sem especificar as atribuições respectivas e sem que se trate de atividades de assessoramento, chefia e direção propriamente ditas, ou seja, funções estratégicas para a Administração Pública, das quais se possa depreender a existência do vínculo de confiança entre a autoridade que nomeia e o agente escolhido para a função, característica essa inerente aos cargos em comissão. Afronta aos arts. 8º, caput, 20, caput e § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal. **PRELIMINAR DE INÉPCIA*****





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

**DA INICIAL REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022467203, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 23/11/2009)

Relevante frisar, também, que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Constituição do Estado, é competente para processar e julgar as ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra lei ou ato normativo municipal perante a Constituição da Província:

*Art. 95 - Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, **compete:***

*[...].*

*XII - **processar e julgar:***

*[...].*

*d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta, inclusive por omissão;*

*[...].*

No caso em testilha, o processo concentrado de constitucionalidade foi desencadeado em razão dos dispositivos municipais vergastados afrontarem os 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, esta última norma de reprodução e observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios.

Importante ressaltar que a violação apontada diz respeito a preceitos da Constituição Estadual, sendo a violação à Carta Federal de cunho indireto, decorrente, exatamente, da



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

incidência do preceituado no artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado, que assim dispõe:

*Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.  
[...].*

Nessa trilha, essa Corte de Justiça tem afastado, sistematicamente, as prefaciais de impossibilidade jurídica do pedido ou incompetência da Corte em casos similares, citando-se, entre outros, os seguintes precedentes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PINHAL DA SERRA. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. NÃO CONFIGURADA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NÃO CARACTERIZADA. VIOLAÇÃO À NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. ATRIBUIÇÕES QUE SÃO MERAMENTE TÉCNICAS E BUROCRÁTICAS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 20, CAPUT E PARÁGRAFO 4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. MODULANDO-SE OS EFEITOS EM ATÉ 120 DIAS DA DATA DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066627233, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 07/03/2016)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. LEI Nº 5.607, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. CARGOS EM COMISSÃO. É de ser rejeitada a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. A violação apontada diz respeito aos artigos 8º, caput, 20, caput e parágrafo 4º, e 32,*



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

*caput, todos da Constituição Estadual, sendo a violação à Carta Federal, de cunho indireto, decorrente, apenas, da incidência do preceituado no artigo 8º, caput, da Constituição Estadual. Não merece conhecimento o pedido de declaração de inconstitucionalidade de parte do artigo 8º da Lei nº 5.607/2012, visto que nenhum dos cargos impugnados consta nesse dispositivo. Padece de inconstitucionalidade parte dos arts. 9º, 10, 16, 17 e 18 da Lei nº 5.607, de 13 de dezembro de 2012, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 5.614, de 10 de janeiro de 2013, e 5.678, de 05 de abril de 2013, todas do Município de Esteio, no que se refere ao provimento dos cargos de Coordenador de Serviços, Manutenção e Patrimônio, Coordenador de Esportes, Coordenador de Coleta Seletiva e Reciclagem, Coordenador de Embelezamento Paisagístico, Assessor de Manutenção de Vias Públicas, Coordenador do Cemitério Municipal, Diretor da Junta Militar, Assessor de Fiscalização de Trânsito e Assessor de Fiscalização de Videomonitoramento sob a forma de Cargos em Comissão, por afronta aos arts. 8º, caput, 20, caput e § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal. As atribuições desses cargos não são de chefia propriamente dita, mas sim possuem cunho burocrático, voltadas a questões administrativas e técnicas, próprias de cargos criados para servidores efetivos. Também não se pode depreender a existência do vínculo de confiança entre a autoridade que nomeia e o agente escolhido para a função, característica essa inerente aos cargos em comissão. Efeitos da declaração diferidos, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/1999. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056924483, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 27/01/2014)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. SUBSÍDIO E GRATIFICAÇÃO NATALINA A PREFEITO E VEREADORES. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. VERBA DE REPRESENTAÇÃO E CONSTITUCIONALIDADE. 1. Preliminar. Pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal frente à Constituição Federal. Possibilidade. Normas de reprodução obrigatória pela**



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

*Constituição Estadual 2. CONSTITUCIONAL. LEIS Nºs 3.844/2008 E 3.845/2008 DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES E DÉCIMO-TERCEIRO SUBSÍDIO. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 39, § 4º, CF/88 E ART. 8º, CE/89. A referência constante do § 4º do art. 39, CF/88, absorvida pela previsão do art. 8º, CE/89, não implica qualquer vedação à percepção do décimo terceiro subsídio, quanto a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, uma vez que se dirige a referência a parcela única a impedir os conhecidos penduricalhos incidentes sobre a remuneração dos servidores públicos, facilitando distorções remuneratórias, o que é diverso de reconhecer direito a direitos sociais concedidos indistintamente a todos. 3. Verba de Representação. Constitucionalidade no recebimento da verba pelo Presidente da Câmara de Vereadores, tendo em vista a diferença entre subsídio e teto remuneratório. Precedente desta Corte. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034382382, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 01/10/2012)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE SALDANHA MARINHO. PRELIMINAR. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. COMPETÊNCIA. CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES TÉCNICAS E BUROCRÁTICAS. INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS. DIFERIMENTO. Pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal frente à Constituição Federal. Possibilidade. Princípio da simetria. Competência do Tribunal de Justiça. Arts. 93, e 95, XII, d, da Constituição Estadual. **Preliminares de impossibilidade jurídica do pedido e de incompetência rejeitadas.** Lei municipal que cria cargos em comissão sem especificar as atribuições e funções de cada cargo. Vício formal. Cargo criado no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde. Atribuições descritas e especificadas na lei meramente técnicas e burocráticas. Ausência de função típica de direção, chefia e assessoramento. Vício material. **Violação dos artigos 8º, 20, caput e parágrafo quarto, e 32 caput, CE e artigo 37, II e V, CF.** Efeitos da declaração diferidos. Art. 27, Lei nº 9.868/99. **REJEITARAM AS PRELIMINARES E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de*



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

Inconstitucionalidade Nº 70038858254, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 28/03/2011)

Diverso não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se depreende dos seguintes precedentes:

*Agravo regimental em reclamação constitucional. 2. Competência dos tribunais de justiça estaduais para exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais contestados em face de constituição estadual. 3. Legitimidade da invocação, como referência paradigmática para controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais/estaduais, de cláusula de caráter remissivo que, inscrita na Constituição estadual, remete a norma constante da própria Constituição Federal, incorporando-a, formalmente, ao ordenamento constitucional do Estado-membro. 4. Invocação de paradigma. Reclamação 7.396. Processo de caráter subjetivo. Efeitos restritos às partes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento (Rcl 10.406 AgR/GO, STF, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 26/08/2014)*

*Agravo regimental no agravo de instrumento. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição estadual. Ausência de normas de reprodução obrigatória. Incidência da Súmula nº 280/STF. Precedentes. 1. Para que seja admissível recurso extraordinário de ação direta de inconstitucionalidade processada no âmbito do Tribunal local, é imprescindível que o parâmetro de controle normativo local corresponda à norma de repetição obrigatória da Constituição Federal. 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação local. Incidência da Súmula nº 280 do Supremo Tribunal Federal. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (AI 694.299 AgR/RJ, STF, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 13/08/2013)*

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI  
MUNICIPAL FRENTE À CONSTITUIÇÃO



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

*ESTADUAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA E DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: EFEITO SUSPENSIVO. I. - Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça estadual, que tem por objeto lei municipal frente à Constituição estadual, reproduzindo esta normas de reprodução obrigatória. Cabimento do recurso extraordinário. II. - Precedentes do STF: Rcl 383/SP, Moreira Alves p/ o acórdão, "DJ" de 21.5.93; RE 190.985/SC, Néri da Silveira, Plenário; RREE 182.576/SP e 191.273/SP, Velloso, 2ªT. III. - Recurso extraordinário: efeito suspensivo: deferimento: ocorrência dos requisitos do fumus boni juris e do periculum in mora. IV. - Decisão do Relator referendada pelo Plenário. Agravo não conhecido (Pet 2.788 AgR/RJ, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 24/10/2002)*

Logo, não merece acolhimento a isagoge arguida.

**2.2.** No mérito, como já asseverado, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na petição inicial.

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.



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

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



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

*Município de Sapucaia do Sul, nas hipóteses indicadas na inicial, desviou-se da finalidade para a qual foi possibilitada, 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 Chefe de Unidade 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.

Igualmente, não tem o proponente o objetivo de criar o caos ou inviabilizar a Administração Municipal, mas, apenas, adequar os cargos criados pelo ente público aos ditames constitucionais, razão pela qual **nunca se opôs, quando necessário, ao diferimento da eficácia da declaração de inconstitucionalidade** dos cargos e das normas que lhes deram vida, propiciando que os entes públicos tivessem um prazo para adequar sua estrutura às normas constitucionais e à decisão judicial.

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, repelida a prefacial de inépcia suscitada, seja julgada integralmente **procedente** a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade de **parte dos artigos 3º, 5º e 6º** (estes dois últimos dispositivos por arrastamento), **bem como do Anexo II**, todos da **Lei Municipal n.º 5.902**, de 16 de janeiro de 2015, do **Município de Canoas**,



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

especificamente com relação aos cargos em comissão por eles criados e suas atribuições<sup>5</sup>, especificamente com relação aos 141 cargos em comissão de Chefe de Unidade, 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, 21 de fevereiro de 2018.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/IH

---

<sup>5</sup> Deixa-se de impugnar a legislação que, anteriormente, disciplinava a criação de cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo do Município de Canoas, visto que essas normas já foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70053195681, não havendo possibilidade de repristinação de seus efeitos com o julgamento de procedência do presente pedido.