



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,
inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio de **parte do artigo 1º e do Anexo I da Lei Municipal n.º 3.274**, de 19 de janeiro de 2015, e do **artigo 1º, caput e parágrafo 1º**, da **Lei Municipal n.º 3.530**, de 1º de novembro de 2017, ambas do **Município de Quaraí**, especificamente com relação aos cargos em



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

comissão por elas criados e suas atribuições, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. Os cargos em comissão atacados na presente ação direta de inconstitucionalidade são os a seguir relacionados:

1.1. Com atribuições descritas em lei:

- 01 Assessor Superior de Transportes
- 01 Assessor Superior de Infraestrutura
- 01 Assessor Superior de Desporto
- 01 Assessor Superior de Lazer
- 04 Assessores de Gastos Públicos
- 14 Assessores Municipais de Relações com a Comunidade
- 08 Assessores de Gabinete
- 01 Assessor de Vigilância Epidemiológica e Sanitária
- 04 Chefes de Setor
- 01 Chefe de Oficina
- 01 Diretor de Planejamento
- 01 Chefe de Manutenção da Rede Elétrica Predial
- 01 Coordenador do Serviço de Iluminação Pública



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

- 01 Gerente de Engenharia Civil (Engenheiro Civil Especial, consoante denominação inserida no Anexo da Lei n.º 3.530/2017, que o criou)

1.2. Sem atribuições descritas em lei:

- 01 Coordenador do CAPS
- 01 Gerente de Pessoal e Transporte de Usuários da Secretaria Municipal da Saúde
- 01 Coordenador de Informática da Secretaria Municipal da Saúde
- 01 Coordenador do Centro Esportivo Municipal
- 01 Assessor de Compras e Estoque de Medicamentos

2. Os cargos em comissão supranominados, embora possuam dois tipos de vícios, pois alguns possuem atribuições descritas em lei e outros não, estão, de todo o modo, em claro descompasso com os requisitos constitucionais, como se infere da redação dos artigos 19, *caput* e inciso I, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, aplicáveis, aos Municípios do Estado, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta Gaúcha, pois inviável verificar, de pronto, quais são as atribuições específicas de cada cargo, ou, quando descritas, não correspondem a



funções de direção, chefia ou assessoramento, o que demonstra a inconstitucionalidade material dos cargos criados:

Constituição Estadual

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

[...].

Artigo 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:

1 - os cargos e funções públicos, criados por lei em número e com atribuições e remuneração certos, são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais;

[...].

Artigo 20 - A investidura em cargo ou emprego público assim como a admissão de empregados na administração indireta e empresas subsidiárias dependerão de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

[...].

§ 4º - Os cargos em comissão destinam-se à transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento.

[...].

Artigo 32 - Os cargos em comissão, criados por lei em número e com remuneração certos e com atribuições definidas de direção, chefia ou assessoramento, são de livre nomeação e exoneração, observados os requisitos gerais de provimento em cargos estaduais.

[...].

Constituição Federal



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

Artigo 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 o 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, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

[...].

Com efeito, cargos em comissão não são cargos de provimento efetivo. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles¹, em obra atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho:

A investidura efetiva é própria dos cargos do quadro permanente da Administração, ocupados pela grande massa do funcionalismo, com provimento inicial por concurso, para o desempenho de atividades técnicas e administrativas do Estado, com caráter de exercício profissional. Diversamente, a investidura em comissão é adequada para agentes públicos de alta categoria, chamados a prestar serviços ao Estado, sem caráter profissional, e até mesmo de natureza honorífica e transitória.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 83.



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

Diógenes Gasparini² acrescenta que:

[...] os cargos de provimento em comissão são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, para os quais se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração.

De tais conceituações, verifica-se que o cargo em comissão compreende quatro ideias: 1) a de excepcionalidade; 2) de chefia; 3) de confiança e 4) de livre nomeação e exoneração.

Excepcionalidade, porque na administração pública a regra é que os servidores ocupem cargos de provimento efetivo, submetendo-se a concurso público para admissão, de modo que somente excepcionalmente, em número e para situações limitadas, podem ser criados e providos cargos em comissão.

Chefia, porque os cargos em comissão devem ser utilizados para funções estratégicas da Administração Pública, de coordenação, direção e assessoramento superior, de modo que o Poder Público possa agir de forma una no cumprimento de suas finalidades, sem desvio das metas e padrões estabelecidos pelos Agentes Políticos incumbidos da escolha dos comissionados.

São, na verdade, verdadeiros representantes dos agentes políticos, que, subordinados às diretrizes e ordens dadas por estes, ficam incumbidos de dirigir a máquina administrativa e os demais funcionários.

² GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 269/70.



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

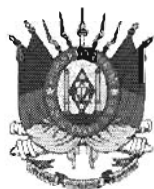
Por isso, também é inerente aos cargos em comissão a ideia de confiança do agente político para com o comissionado, bem como a possibilidade de livre nomeação e exoneração, já que, uma vez perdida a confiança, ou não sendo bem conduzida a chefia, podem ser livremente demitidos, sem a necessidade de processo administrativo. Tal possibilidade está contemplada no artigo 37, inciso II, parte final, da Constituição Federal, e repetida pelo artigo 32 da Constituição Estadual, acima transcrito, o qual dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de concurso público, salvo quanto às nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Veja-se que a confiança inerente ao cargo em comissão não é aquela comum, exigida de todo o servidor público, mas a especial, essencial para a consecução das diretrizes traçadas pelos agentes políticos. Esta confiança por último tratada é própria dos altos cargos, em que a fidelidade às diretrizes traçadas pelos agentes políticos, o comprometimento político e a lealdade a estes são essenciais para o próprio desempenho da função.

Adilson de Abreu Dallari³, citando Márcio Cammarosano, bem diferencia as situações, explicando:

Não é, portanto, qualquer plexo unitário de competências que reclama seja confiado seu exercício a esta ou àquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aqueles que dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares.

³ DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ed. São Paulo: RT, 1992. p.41.
SUBJUR N.º 941/2018



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

justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁴, ao explicar as características dos cargos de provimento efetivo, bem explicita o caráter excepcional dos cargos em comissão, pois, segundo refere, a torrencial maioria dos cargos públicos são os de provimento efetivo, providos por concurso público.

Somente para essas hipóteses excepcionais está autorizada a criação de cargos em comissão, pois estes, sendo de livre nomeação e exoneração, afastam a necessidade do concurso público e da estabilidade, garantias contempladas nas Constituições Federal e Estadual em benefício da comunidade, para permitir o amplo acesso dos cargos públicos às pessoas que preencham os requisitos estabelecidos em lei e a atuação impessoal dos servidores, sujeitos apenas à lei, não a pressões políticas.

Conforme explica Diógenes Gasparini⁵:

A estabilidade do servidor público é necessária para o pleno desenvolvimento de suas atribuições, sem medo de admoestações ou ameaças de seus superiores quando, por motivos técnicos ou por razões de interesse público, se negar a cumprir suas ordens ou tiver que agir contrariamente a seus interesses. Não é, assim, outorgada apenas no interesse do

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p.270.

⁵ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 7ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 243.



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

servidor público civil, mas, principalmente, no interesse da instituição.

A possibilidade de criação dos cargos em comissão deve ser, pois, limitada, sendo tal limitação a garantia do direito da comunidade ao amplo acesso aos cargos públicos e à estabilidade, ambos essenciais à impessoalidade da administração pública e ao bom funcionamento desta.

A respeito do princípio da impessoalidade, Hely Lopes Meireles, obra citada, observa:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º).

E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo o ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o 'fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência' do agente (Lei 4.717/65, art. 2º parágrafo único, "e").

Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. Pode, entretanto, o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo.



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

Decorrencia imediata desta exigência constitucional é a necessidade de a lei contemplar, também, as atribuições dos cargos públicos, como restou consagrado no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Na mesma linha, o artigo 19, *caput* e inciso I, da Constituição Estadual antes transcrito.

Nessa ordem, as atribuições específicas de direção, chefia ou assessoramento hão de estar explicitadas de forma clara e incontroversa pela lei que cria o cargo em comissão, ao passo que, em não se atendendo tal especificidade, de matriz constitucional, resulta manifesta a inconstitucionalidade da regra.

Note-se que eventual referência a que as atribuições seriam estabelecidas, posteriormente, em decreto, regimento ou regulamento, não supre essa falta, porque a Constituição Federal, no inciso X do artigo 48, ao estabelecer as atribuições do Congresso Nacional, dispõe sobre a necessidade de lei em sentido estrito para criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, evidenciando que a regra, no ordenamento jurídico pátrio, é a de que cargo pressupõe lei⁶.

Assim, não há qualquer dúvida quanto à necessidade de a lei contemplar, também, as atribuições dos cargos públicos. E a lei aqui referida, evidentemente, é aquela fruto do processo

⁶ No âmbito do Poder Legislativo, os cargos são criados, transformados e extintos por meio de resolução (artigos 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal).



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

legislativo (artigo 59 da Constituição Federal e artigo 57 da Constituição Estadual)⁷.

A propósito, é a lição de Diógenes Gasparini⁸ sobre o tema:

Cabe dizer que a criação de cargo significa sua institucionalização, com denominação própria, quantidade certa, atribuições e correspondente estipêndio.

[...].

Alerte-se que, se o elemento (nome, padrão, referência, requisito de provimento, atribuição) foi instituído por lei, somente por ato igual pode ser modificado, se se tratar de cargo do Executivo, de suas autarquias e fundações públicas, do Judiciário ou das Cortes de Contas. Se se tratar de cargo Legislativo, só podem ser modificados por resolução.

E não poderia ser diferente, pois, a vingar a tese de que por decreto, regulamento ou regimento poderiam ser definidas ditas atribuições, estar-se-ia subtraindo do Legislativo a possibilidade de apreciar se, de fato, justifica-se a criação dos referidos cargos.

Nesse sentido, são os seguintes julgados dessa Corte de Justiça:

⁷ Artigo 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I – emendas à Constituição;

II – leis complementares;

III – leis ordinárias;

IV – leis delegadas;

V – medidas provisórias;

VI – decretos legislativos;

VII – resoluções.

⁸ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 263-4.



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. DECRETO MUNICIPAL 3.905/2012. CARGO EM COMISSÃO. CHEFE DE GABINETE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES AO SERVIDOR QUE VIER A ASSUMIR O CARGO. NECESSIDADE DE CRIAÇÃO E DE DEFINIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM LEI. DESATENDIMENTO DA REGRA DOS ARTS. 8º, 19, INC. I, 32 E 60, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRELIMINARES REJETADAS E AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050078559, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 01/04/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 808/2012 DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE LUCENA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES PREVISTAS EM LEI. É inconstitucional a Lei Municipal nº 808/2012 que além de não estabelecer as atribuições dos cargos em comissão que criou, autorizou o Chefe do Poder Executivo a dispor sobre a matéria através de decreto. Afronta aos artigos 8º, caput, 19, caput e inciso I, 20, caput e parágrafo 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70047979547, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 02/07/2012)

Nessa toada, **clara a inconstitucionalidade dos cargos em comissão** de Coordenador do CAPS, Gerente de Pessoal e Transporte de Usuários da Secretaria Municipal da Saúde, Coordenador de Informática da Secretaria Municipal da Saúde, Coordenador do Centro Esportivo Municipal e Assessor de Compras



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

e Estoque de Medicamentos, todos desprovidos de atribuições descritas em lei.

Feitos esses aportes, pode-se concluir, também, que não basta, para a adequação constitucional, que o nome deste ou daquele cargo remeta a funções que exijam especial confiança: necessário é que as atribuições reflitam esta natureza.

Nesse sentido, são os seguintes arestos desse Egrégio Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.216, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 5.594, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. CARGOS EM COMISSÃO. Padece de inconstitucionalidade parte do artigo 4º e, por arrastamento, os artigos 6º a 11, todos da Lei Municipal nº 5.216/2010, com a redação dada pela Lei Municipal nº 5.594/2012, de Esteio, no que se refere ao provimento em comissão dos cargos de Diretor Judicial Cível, Diretor Judicial Trabalhista, Diretor Judicial Tributário, Diretor da Assistência Judiciária Gratuita, Coordenador de Convênios e Coordenador de Expediente da Consultoria Jurídica, 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. As atribuições desses cargos não são de direção, chefia e assessoramento 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. Quanto ao cargo de Consultor-Chefe, suas atribuições são estratégicas para a Administração Pública, na medida em que assessora o Chefe do Poder Executivo Municipal, atua como Procurador do Município e realiza a coordenação jurídica e administrativa da Consultoria Jurídica, o que requer vínculo de confiança com a autoridade nomeante. Efeitos da



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

declaração diferidos, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/1999. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070785365, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 12/12/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL REJEITADA. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. DESNECESSIDADE DE ABORDAGEM PORMENORIZADA E DE ENFRENTAMENTO ESPECÍFICO DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DE CADA UM DOS CARGOS EM COMISSÃO IMPUGNADOS. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA PROPOSITURA DA AÇÃO REJEITADA. INDICAÇÃO DA VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE 97 CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES DIVERSAS DAS DE CHEFLA, DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO. AFRONTA AO ART. 37, INC. V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PROCLAMADA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA DECISÃO. 1. Não é inepta a petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade que cumpre os requisitos previstos no art. 330, §1º, do CPC/15, bem como os requisitos específicos estabelecidos pelo art. 3º da Lei n.º 9.868/1999. Ademais, conforme a jurisprudência do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, a ausência de abordagem pormenorizada e de enfrentamento específico da descrição das atribuições de cada um dos cargos em comissão impugnados na petição inicial não acarreta a inépcia desta. 2. Não se configura qualquer inadequação na propositura da ação direta de inconstitucionalidade pelo fato de o proponente ter mencionado a existência de ofensa à determinada norma da Constituição Federal, tendo em vista que tal norma é aplicável aos Municípios em virtude do que preconiza o art. 8º, caput, da Constituição Estadual, sendo apontada pelo proponente a violação a este artigo, bem como ao art. art. 20, caput e § 4º, e ao art. 32, caput, todos da Constituição Estadual. Aplicação do Princípio da Simetria



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

Constitucional. 3. De acordo com o art. 37, inc. V, da Constituição Federal, e com o art. 32, caput, da Constituição Estadual, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Desse modo, padece de inconstitucionalidade material o dispositivo de lei municipal que cria os cargos em comissão cujas atribuições são meramente técnicas e burocráticas, em afronta ao disposto nos referidos dispositivos, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º, caput, da Constituição Estadual, e ao princípio da impessoalidade, e em verdadeira burla à exigência de aprovação em concurso público para investidura em cargos públicos (art. 37, inc. II, da Constituição Federal e art. 20, caput, da Constituição Estadual). 4. Por outro lado, em um único caso não se verifica qualquer inconstitucionalidade material relativamente à criação do cargo em comissão. Trata-se do cargo de Diretor do Parque do Caracol, considerando que as atribuições se coadunam com a tarefa de direção, também se verificando, neste caso específico, que o cargo demanda a existência de relação de confiança entre seu ocupante e o Administrador Público Municipal. 5. Considerando o resultado do julgamento da proclamação da inconstitucionalidade da criação de 96 cargos em comissão, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, nos moldes do que prevê o art. 27 da Lei n.º 9.868/1999, sobretudo a fim de preservar a segurança jurídica, bem como a fim de não afetar a continuidade da prestação do serviço público. REJEITADAS AS PRELIMINARES. UNÂNIME. JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO FORMULADO, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068712199, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO ESPECIFICADAS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. Proclama-se a inconstitucionalidade dos dispositivos e das leis municipais que criam e dispõem acerca das atribuições de cargos em comissão que deixam de corresponder às funções de direção, chefia ou assessoramento, em confronto às regras constitucionais do



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

Estado e da República. Prevenindo situação abrupta ou prejudicial, modulam-se os efeitos da declaração de inconstitucionalidade em cento e oitenta dias da publicação do acórdão. ADIN PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067225573, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 31/10/2016)

É justamente o que não se verifica com os cargos ora atacados, nos quais, sob a nomenclatura de chefe, diretor, assessor ou coordenador foram investidas pessoas em cargos tipicamente burocráticos, cujo ingresso não foi precedido por concurso público.

Basta analisar, para tanto, o conjunto das atribuições indicadas para que se perceba que não são compatíveis com a natureza do cargo em comissão e, portanto, padecem de vício material, uma vez que cuidam de atividades permanentes, técnicas ou burocráticas, que não se conciliam com o caráter diferenciado do cargo em comissão, como se verifica pelas atribuições dos cargos impugnados, a seguir transcritas:

Assessor Superior de Transportes

Atribuições:

Síntese dos Deveres: *organizar, orientar, supervisionar, montar equipes e comandá-las, e avaliar a execução das atividades relacionadas ao segmento "transportes" da secretaria Municipal de Obras Transporte e infraestrutura; apresentar periodicamente ao superior hierárquico, relatório de atividades do setor e do desempenho de seus subordinados; executar as determinações emanadas de seu superior hierárquico; acompanhar os trabalhos desenvolvidos por seus auxiliares, dirimindo dúvidas e contribuindo para melhorar a qualidade dos serviços prestados; orientar seus subordinados quanto aos serviços a serem executados, determinando objetivos e metas; revisar os trabalhos concluídos por seu*



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

setor, antes de dá-los como prontos ou encaminhá-los ao superior hierárquico; desempenhar outras atribuições inerentes ao cargo, que lhe sejam determinadas.

Assessor Superior de Infraestrutura

Atribuições

Síntese dos deveres: organizar, orientar, supervisionar, montar equipes e comandá-las, e avaliar a execução das atividades relacionadas ao segmento "infraestrutura" da secretaria Municipal de Obras e Transporte e Infraestrutura; apresentar periodicamente ao superior hierárquico, relatório de atividades do setor e do desempenho de seus subordinados; executar as determinações emanadas de seu superior hierárquico; acompanhar os trabalhos desenvolvidos por seus auxiliares, dirimindo dúvidas e contribuindo para melhorar a qualidade dos serviços prestados; orientar seus subordinados quanto aos serviços a serem executados, determinando objetivos e metas; revisar os trabalhos concluídos PR seu setor, antes de dá-los como prontos ou encaminhá-los ao superior hierárquico; desempenhar outras atribuições inerentes ao cargo, que lhe sejam determinadas.

Assessor Superior de Desporto

Atribuições

Síntese dos deveres: assessorar diretamente o Secretário Municipal quando necessário deslocamento do mesmo em ações fora do âmbito da secretaria municipal de origem; coordenar todas as ações que visem o deslocamento mais rápido do secretário dentro dos limites municipais; trabalhar em conjunto com os demais assessores de secretarias municipais, a fim de otimizar o trabalho desenvolvido pelos titulares das pastas; propor ao superior imediato, medidas que possibilitem mais eficiência e aperfeiçoamento nas relações entre secretarias e entre secretários e órgãos de outras esferas de governo.

Assessor Superior de Lazer

Atribuições

Síntese dos deveres: organizar, orientar, supervisionar, montar equipes e comandá-las, e avaliar a execução das atividades relacionadas ao segmento "lazer" da Secretaria Municipal do Desporto e Lazer; apresentar periodicamente ao



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

superior hierárquico, relatório de atividades do setor e do desempenho de seus subordinados; executar as determinações emanadas de seu superior hierárquico; acompanhar os trabalhos desenvolvidos por seus auxiliares, dirimindo dúvidas e contribuindo para melhorar a qualidade dos serviços prestados; orientar seus subordinados quanto aos serviços a serem executados, determinando objetivos e metas; revisar os trabalhos concluídos por seu setor, antes de dá-los como prontos ou encaminhá-los ao superior hierárquico; desempenhar outras atribuições inerentes a cargo, que lhe sejam determinadas.

Assessores de Gastos Públicos

Atribuições

Síntese dos deveres: *manter, na secretaria de atuação, planilha discriminada dos gastos públicos efetivados mês a mês; determinar medidas que visem atingir o objetivo de controle de gastos no âmbito de sua secretaria de atuação; zelar pelo patrimônio público, com vistas a evitar gastos com consertos e diminuir gastos com material de consumo; determinar aos servidores de cada secretaria, normas de utilização dos materiais e bens pertencentes à comunidade, informar diretamente ao secretário municipal ações de servidores que estejam prejudicando o erário público ou gerando despesas desnecessárias.*

Assessores Municipais de Relações com a Comunidade

Atribuições

Síntese dos deveres: *planejar e orientar as relações com a coletividade, recebendo as reclamações e sugestões dos munícipes e determinado atendimento pelos servidores lotados na secretaria, desde eu tal execução seja flagrante; levar ao conhecimento do secretário a opinião do munícipe e as ações tomadas para resolver a questão proposta; procurar dados e informações sobre as questões levantadas pela comunidade e adstrita a secretaria de atuação, a fim de que os responsáveis estejam a par do ocorrido e possam tomar as medidas cabíveis, sempre que não possa ser resolvido desde o primeiro momento. Atuar em outras atividades determinadas pelo secretário correspondente.*



Assessores de Gabinete

Atribuições

Síntese dos deveres: auxiliar diretamente o chefe de gabinete da secretaria municipal nas atividades de cada órgão; chefiar equipes de trabalho para manter em dia os serviços da área burocrática de cada secretaria; determinar aos servidores de cada secretaria medidas visando formalizar as ações empreendidas, garantindo à população acesso a todos os atos do gabinete de cada secretário.

Assessor de Vigilância Epidemiológica e Sanitária

Atribuições

Síntese dos deveres: assessorar o superior hierárquico no planejamento, monitoramento e execução de ações na área da vigilância sanitária, sendo como referência a legislação sanitária municipal, estadual e federal e o conjunto de atos correlatos e esta legislação; realizar tarefas específicas de acompanhar os superiores hierárquicos em projetos de estabelecimentos licenciados pela Vigilância Sanitária; apoiar e participar de equipes de inspeção sanitária; apoiar e participar de grupos de trabalho e comissões técnicas multidisciplinares para a elaboração de atos públicos para a regulação da elaboração de projetos e do funcionamento de estabelecimentos licenciados pela Vigilância Sanitária; conhecer, aplicar e manter-se atualizado em relação à legislação sanitária, realizar pesquisa avaliativa de novas tecnologia de produtos e processos; participar de atividades de educação sanitária e demais atividades correlatas no âmbito da Vigilância em Saúde, atuar em campanhas de prevenção e combate à dengue, acompanhar a análise da situação de saúde da dengue; monitoramento de indicadores; supervisionar e monitorar, sob ordem superior, as equipes de saúde na rotina da vigilância epidemiológica da dengue; realizar notificação, investigação, envio de planilhas e relatórios e fichas.

Chefes de Setor

Atribuições

Síntese dos deveres: chefiar e coordenar a parte administrativa e operacional do Setor em que estiver lotado; instruir seus subordinados de modo que se conscientizem da responsabilidade que possuem; assessorar a organização dos serviços; levar ao conhecimento do superior imediato,



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

verbalmente ou por escrito, depois de convenientemente apurado, todas as ocorrências que não lhe caiba resolver, bem como todos os documentos que dependam de decisão superior; dar conhecimento ao superior hierárquico de todos os fatos ocorridos e de outros que tenha realizado por iniciativa própria; coordenar a expedição de todas as ordens relativas à disciplina, instrução e serviços gerais cuja execução cumpra-lhe fiscalizar; representar o superior hierárquico, quando designado; assinar documentos ou tomar providências de caráter urgente, na ausência ou impedimento ocasional do superior hierárquico, dando-lhe conhecimento posteriormente; elaborar correspondências em geral; atender o público em geral; realizar outras tarefas afins.

Chefe de Oficina

Atribuições

Síntese dos deveres: Chefiar e coordenar a parte administrativa e operacional da oficina do Município; supervisionar a manutenção em sistemas mecânicos dos veículos municipais, em processos de trabalho individual e em grupo; revisar as condições de funcionamento e estruturas dos sistemas dos veículos e planejar as manutenções a serem realizadas; supervisionar os testes realizados para detectar defeitos e falhas nos sistemas de suspensão, direção, freios, transmissão, alimentação, ignição, carga, partida e arrefecimento, bem como em motores a gasolina, álcool ou diesel; supervisionar os reparos nos diversos sistemas; fazer levantamento de peças do sistema dos veículos a serem recondiçionadas e avaliar as peças recuperadas por meio de instrumentos de medição e controle e procedimentos técnicos de verificação; elaborar relatórios, quando solicitado, dos serviços, especificando o trabalho realizado, peças e componentes substituídos e o tempo de desenvolvimento da manutenção, na forma manuscrita e com auxílio de computador.

Diretor de Planejamento

Atribuições

Síntese dos deveres: dirigir atividades de supervisão, coordenação, orientação, estudo e planejamento de projetos municipais na área da construção civil; participar de vistorias e avaliações de obras, conduzindo as equipes técnicas;



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

exercer as atividades delegadas pelo Secretário; desempenhar outras tarefas compatíveis com suas atribuições e de acordo com as determinações do Secretário; redigir documentos oficiais, tais como ofícios, realizar reuniões com as equipes de trabalho da Secretaria, administrar e adquirir os materiais necessários ao trabalho.

Chefe de Manutenção da Rede Elétrica Predial

Atribuições

Síntese dos deveres: *determinar ações com vistas a manter em pleno funcionamento a rede elétrica predial dos prédios municipais; determinar aos eletricitistas lotados no Município as tarefas a serem realizadas; trabalhar na manutenção das redes elétricas dos prédios municipais, determinando tarefas a servidores da SMOT, auxiliando diretamente o Secretário Municipal de Obras, Transporte e Infraestruturas.*

Coordenador do Serviço de Iluminação Pública

Atribuições

Síntese dos deveres: *chefiar a equipe da iluminação pública municipal; organizar os serviços da iluminação pública, auxiliando diretamente o Secretário Municipal de Obras, Transportes e Infraestruturas.*

Gerente de Engenharia Civil (Engenheiro Civil Especial)

Atribuições

Síntese dos deveres: *a. Acompanhar e fiscalizar, juntamente com o Engenheiro do Município, obras de execução terceirizadas pela administração pública; b. Projetar e executar de pequenas reformas realizadas pelo município; c. Emitir pareceres e recomendações nos processos licitatórios de engenharia; d. Planejar e programar obras e serviços de engenharia civil; e. Supervisionar, inspecionar e avaliar obras de engenharia civil; f. Operar, manter e reabilitar obras de engenharia civil; g. Abstração espacial e representação gráfica; h. Propor soluções que contribuam para o desenvolvimento sustentável; i. Prevenir e avaliar os riscos nas obras de engenharia civil; j. Utilizar tecnologias da informação, software e ferramentas para a engenharia civil; k. Empregar técnicas de controle de qualidade dos materiais e serviços de engenharia civil; l. Desempenhar outras atividades correlatas.*



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

Por fim, cumpre salientar que o Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento de que a utilização de cargos em comissão deve se restringir às hipóteses de direção, chefia e assessoramento, não se admitindo, nessa via especial, a criação de cargos meramente técnicos, ao arrepio do ordenamento constitucional vigente.

A propósito, são os seguintes precedentes do Tribunal Pleno do Pretório Excelso:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULAS 279 E 280/STF. “É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico” (ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa). Para dissentir do entendimento firmado pelo Tribunal de origem quanto à natureza jurídica dos cargos, bem como saber se existe subordinação entre o servidor nomeado para a função criada pela lei e seu respectivo superior hierárquico, fez-se necessário analisar as legislação local impugnadas (Leis nºs 1.786/1998, 1.983/2001, 2.203/2005, 2.267/2005, 2.370/2007, 2.609/2009, 2.675/2010 e 2.843/2011) e reexaminar os fatos e provas constantes dos autos, providências que não têm lugar neste momento processual, nos termos das Súmulas 279 e 280/STF. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental a que se nega provimento (RE 820.442 AgR/SP, STF, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 28/10/2014)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E



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

ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. 1. Inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal n. 36/2008 e da Lei municipal n. 2.797/2001. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 2. Análise da natureza das atribuições do cargo. Súmulas ns. 279 e 280 do Supremo Tribunal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento (RE 801.970 AgR/SP, STF, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 03/06/2014)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO (CONSULTOR TÉCNICO JURÍDICO) SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. 1. Inconstitucionalidade das Leis municipais ns. 4.804/1999 e 5.365/2001. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 2. Análise da natureza das atribuições do cargo. Súmulas ns. 279 e 280 do Supremo Tribunal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento (RE 742.970 AgR/SP, STF, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 17/12/2013)

Neste contexto, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade material dos dispositivos objurgados, e, por consequência, dos cargos em comissão impugnados, do **Município de Quaraí**, porquanto desbordam das hipóteses constitucionalmente admitidas, afrontando 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.

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e atuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):



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

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela sanção/promulgação e publicação das leis impugnadas, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa das normas, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, declarando-se a inconstitucionalidade de **parte do artigo 1º e do Anexo I da Lei Municipal n.º 3.274**, de 19 de janeiro de 2015, e do **artigo 1º, caput e parágrafo 1º**, da **Lei Municipal n.º 3.530**, de 1º de novembro de 2017, ambas do **Município de Quaraí**, especificamente com relação aos cargos em comissão por ela criados e suas atribuições quando descritas, a saber, **(com atribuições)** 01 Assessor Superior de Transportes, 01 Assessor Superior de Infraestrutura, 01 Assessor Superior de Desporto, 01 Assessor Superior de Lazer, 04 Assessores de Gastos Públicos, 14 Assessores Municipais de Relações com a Comunidade, 08 Assessores de Gabinete, 01 Assessor de Vigilância Epidemiológica e Sanitária, 04 Chefes de Setor, 01 Chefe de Oficina, 01 Diretor de Planejamento, 01 Chefe de Manutenção da Rede Elétrica Predial, 01 Coordenador do Serviço de Iluminação Pública, 01 Gerente de Engenharia Civil/Engenheiro Civil Especial, **(sem atribuições)** 01 Coordenador do CAPS, 01 Gerente de Pessoal e Transporte de Usuários da Secretaria Municipal da Saúde, 01 Coordenador de Informática da Secretaria Municipal da Saúde, 01 Coordenador do Centro Esportivo



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

Municipal e 01 Assessor de Compras e Estoque de Medicamentos, 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 Federal⁹.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 08 de janeiro de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/MPM

⁹ Importante esclarecer que não foi formulado pedido quanto à legislação anterior que criava cargos em comissão no Município de Quaraí, visto que referidos cargos foram extintos, expressamente, pelo artigo 3º da Lei Municipal n.º 3.274/2015, o qual não é objeto de impugnação neste feito, não havendo, assim, qualquer risco de reconstituição dos dispositivos anteriores que criavam esses cargos com a procedência do pleito aqui deduzido.