



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**PROCESSO N.º 70079742524 – TRIBUNAL PLENO**  
**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**  
**REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE IGREJINHA E**  
**MUNICÍPIO DE IGREJINHA**  
**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**  
**RELATOR: DESEMBARGADOR VICENTE BARROCO DE**  
**VASCONCELLOS**

---

## **MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Igrejinha. Parte do artigo 1º, inciso I, e de parte do Anexo I da Lei n.º 4.955, de 26 de janeiro de 2017, bem como parte do artigo 1º, inciso I, da Lei n.º 4.977, de 5 de maio de 2017, ambas do Município de Igrejinha. 1. Preliminar de inépcia da inicial que não merece acolhimento. 2. Mérito. Cargos em comissão de Supervisor de Setor I e de Supervisor de Setor II. Atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento. Vício de inconstitucionalidade de ordem material. Violação 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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

***MANIFESTAÇÃO PELA REJEIÇÃO DA PREFACIAL E,  
NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO  
PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio de parte do artigo 1º, inciso I, e de parte do Anexo I da Lei n.º 4.955, de 26 de janeiro de 2017, bem como de parte do artigo 1º, inciso I, da Lei n.º 4.977, de 5 de maio de 2017, ambas do Município de Igrejinha, especificamente em relação aos cargos em comissão de Supervisor de Setor I e de Supervisor de Setor II, bem como suas respectivas atribuições, por 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 (fls. 04/18 e documentos das fls. 19/129).

A petição inicial foi recebida, tendo sido determinado o seu processamento (fls. 135/136).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma, nos termos do parágrafo 4º do artigo 95 da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, diante da adequação formal e substancial do texto legal atacado ao ordenamento constitucional. Argumentou que os cargos impugnados apresentam atribuições de relevante responsabilidade, com características de chefia ou direção, o que reclama o elemento



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

confiança. Postulou a improcedência da ação ou, subsidiariamente, a modulação dos efeitos da decisão, determinando-se que a administração sane, em prazo a ser fixado, a inconstitucionalidade eventualmente declarada (fls. 162/169).

O Prefeito Municipal de Igrejinha, notificado, apresentou informações, arguindo, preliminarmente, inépcia da inicial por falta de identificação e fundamentação do objeto. No mérito, discorreu sobre o escopo de reestruturação administrativa que motivou os atos normativos vergastados, sustentando a legitimidade da reforma levada a efeito, referendada pelo Tribunal de Contas do Estado. Alegou, outrossim, que os cargos em comissão gerados pelas leis sob exame possuem atribuições de chefia e assessoramento, estando, assim, em harmonia com os ditames constitucionais (fls. 172/183). Juntou documentos (fls. 184/222).

A Câmara de Vereadores de Igrejinha requereu a juntada de procuração (fls. 225/230).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. 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;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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

**§ 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>1</sup> e, por analogia, do artigo 3º da Lei Federal n.º 9.868/1999<sup>2</sup>,

---

<sup>1</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>2</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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

expondo, de forma clara, o pedido e a causa de pedir, elucidando, já 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>3</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, o seguinte aresto:

***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,***

---

<sup>3</sup> Art. 320 - A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*nenhuma dificuldade existe quanto à precisa compreensão dos fatos e 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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ART. 11, E ANTERIORIDADE 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. Logo, não merece acolhimento a preliminar arguida.

**3.** No mérito, merece integral acolhimento o pedido, impondo-se reiterar os fundamentos já lançados na exordial.

Examinando o feixe de atribuições dos cargos em comissão atacados na presente ação direta de inconstitucionalidade, possível deduzir, modo inequívoco, que não são compatíveis com a natureza do cargo em comissão e, portanto, padecem de vício material, uma vez que se trata de atividades permanentes e burocráticas, que não se conciliam com o caráter diferenciado do cargo em comissão.

Consabidamente, o cargo em comissão compreende três pressupostos: excepcionalidade, chefia e confiança. Somente para tais hipóteses está autorizada a criação de cargos em comissão, pois esses, sendo de livre nomeação e exoneração, afastam a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

necessidade do concurso público e da estabilidade, garantias contempladas nas Constituições Federal e Estadual em benefício da comunidade, essenciais à impessoalidade e ao bom funcionamento da Administração Pública, consoante expressamente preconizado no artigo 20, “caput”, da Carta Estadual:

*Art. 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.*

Nessa ordem, imperativo reconhecer que os cargos aqui atacados estão em descompasso com as determinações constitucionais, pois sob a denominação de “chefe” foram instituídos cargos para o exercício de atribuições inespecíficas ou genéricas, que não justificam seu provimento pela modalidade comissionada, porquanto não possuem comprometimento direto com a transmissão das diretrizes políticas do Prefeito e Secretários, tendo feição nitidamente permanente. É que, na dicção do parágrafo 4º do artigo 20 da Constituição da Província:

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

Evidente que não se desconhece a necessidade de os órgãos públicos terem suas respectivas chefias. O que se está a sustentar aqui, todavia, é que nem todas as chefias podem ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

providas pela via dos cargos em comissão, que se destinam, apenas, ao preenchimento de vagas na Administração Superior do ente municipal, em que o comprometimento com as diretrizes políticas do Chefe do Executivo são efetivamente indispensáveis. As chefias secundárias, entretanto, porque submetidas às superiores, não demandam essa especial confiança, podendo ser preenchidas por servidores concursados, agraciados, em razão da maior responsabilidade a eles atribuída, com funções gratificadas.

Vejam-se, uma vez mais, as atribuições dos cargos ora impugnados de Supervisor de Setor 1 e 2, respectivamente:

*ATRIBUIÇÕES: Controlar, executar, supervisionar trabalhos rotineiros e execução de projetos e obras de baixa complexidade, efetuar controle de pessoal em trabalhos externos, encaminhar pedidos de compra de material, coordenar a guarda de equipamentos, veículos e maquinários e desempenhar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas.*

*ATRIBUIÇÕES: Controlar, executar, supervisionar trabalhos rotineiros e execução de projetos, serviços e obras de média e alta complexidade, efetuar controle de pessoal em trabalhos externos, encaminhar pedidos de compra de material, coordenar a guarda de equipamentos, veículos e maquinários e desempenhar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas.*

Como se verifica, ambos os cargos apresentam atribuições rotineiras e meramente executivas, **distantes da transmissão de diretrizes políticas**, não demandando, por isso, a confiança qualificada que justifica a contratação comissionada de agentes públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

De outro turno, igualmente macula o ordenamento constitucional, sob a ótica material, a circunstância dos cargos em relevo não exigirem escolaridade adequada para o seu provimento pela via comissionada, conforme alteração legislativa noticiada pelo Chefe do Poder Executivo (Lei Municipal n.º 5.157/2018 de Igrejinha – fl. 207). Ao revés, constata-se que ambos os cargos impugnados, muito embora sejam intitulados de “supervisores”, demandam apenas o **ensino fundamental incompleto**.

Na mesma linha de inteligência, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

*Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito administrativo. 3. Criação de cargos em comissão por leis municipais. Declaração de inconstitucionalidade pelo TJRS por violação à disposição da Constituição estadual em simetria com a Constituição Federal. 3. **É necessário que a legislação demonstre, de forma efetiva, que as atribuições dos cargos a serem criados se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração. Caráter de direção, chefia e assessoramento. Precedentes do STF.** 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.*

(ARE 656.666 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 14/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 02-03-2012 PUBLIC 05-03-2012)

Especificamente em relação ao cargo de “supervisor”, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já se manifestou no sentido de que a mera denominação dada ao cargo não o transmuda em cargo em comissão:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO. CARGOS EM COMISSÃO. CHEFIA E ASSESSORAMENTO. A regra é o provimento dos cargos públicos mediante concurso público. A exceção são os cargos em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V da Constituição Federal). Violação do disposto no art. 20, caput, e, parágrafo 4º da Constituição Estadual por parte do art. 19º, da Lei Municipal n. 1.584/92, do Município de Encantado/RS, anexo I, relativamente aos cargos de Assistente de Departamento, Secretário da Junta do Serviço Militar, Coordenador, Chefe do Departamento Cultural, Chefe do Departamento de Projetos, **Supervisor** e Auxiliar de Secretaria, visto trata-se de **cargos de natureza meramente burocrática**. Inexistência de inconstitucionalidade na lei municipal que cria os demais cargos de chefia e assessoramento. Ação julgada procedente, em parte. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70073520736, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 07/08/2017)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS EM COMISSÃO. LEI MUNICIPAL 349/2008, DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. Ainda que os cargos criados através da referida Lei tenham o nome de Chefe, Diretor, **Supervisor** ou de Coordenador, certo é que são, por sua natureza, cargos de provimento efetivo e que, por isso, deveriam ser providos por meio de concurso público. O simples nome dado ao cargo não o transmuda em cargo em comissão. Atribuições meramente técnicas ou burocráticas não se harmonizam com a função de chefia, assessoramento ou direção, ínsita aos cargos em comissão em razão do conteúdo do texto constitucional. Violação da regra do art. 32, caput, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028725281, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em 17/08/2009)*

**3. Pelo exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, repelida a**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**preliminar**, seja julgada integralmente procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade de parte do artigo 1º, inciso I, e de parte do Anexo I da Lei n.º 4.955, de 26 de janeiro de 2017, bem como de parte do artigo 1º, inciso I, da Lei n.º 4.977, de 5 de maio de 2017, ambas do Município de Igrejinha, especificamente em relação aos cargos em comissão de Supervisor de Setor I e de Supervisor de Setor II, bem como suas respectivas atribuições, por 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.

Porto Alegre, 1 de março de 2019.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/IH