



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

PROCESSO N.º 70080315856 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE QUARAÍ

CÂMARA DE VEREADORES DE QUARAÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR EDUARDO UHLEIN

MANIFESTAÇÃO FINAL

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



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico 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 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



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

Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal¹.

O Prefeito de Quaraí, notificado, prestou suas informações, asseverando, preliminarmente, que, quanto aos cargos que não possuem atribuições especificadas em lei, vai providenciar o envio de projeto de lei para sanar essa irregularidade. No entanto, frisou, de plano, que a mera nomenclatura destes cargos já evidencia que são cargos em comissão. Relativamente aos demais cargos, da mesma forma, sustentou serem cargos de coordenação e assessoria bem definidos, enquadrando-se nas hipóteses constitucionais de cargos de confiança. Analisou a propedêutica jurídica autorizativa dos cargos em comissão e seus paradigmas constitucionais, concluindo pela adequação dos cargos impugnados aos parâmetros de controle. Postulou, assim, a improcedência do pedido ou, em caso de procedência, que sejam modulados os efeitos da decisão (fls. 221/42).

O Presidente da Câmara de Vereadores, também notificado, manteve-se silente (certidão da fl. 243).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no

¹ 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 repristinação dos dispositivos anteriores que criavam esses cargos com a procedência do pleito aqui deduzido.



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

ordenamento jurídico, defendendo a adequação constitucional de cada um dos cargos vergastados (fls. 209/18).

É o breve relatório.

2. Em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos pelo Prefeito Municipal 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 deixa de transcrever para evitar tautologia.

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

Decorrência 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 não de estar explicitadas de forma clara e



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

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.

Saliente-se, também, 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, sendo lícito 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, julgado recente desta Corte:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA REVOGADA. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 3.505/2013 QUE REGULAMENTA O PLANO DE CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. CARGO DE ASSESSOR JURÍDICO. ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES TÍPICAS DE PROCURADOR DO MUNICÍPIO. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO ENTE FEDERADO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL EM DESCOMPASSO COM AS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. AFRONTA AO ART. 37, II E V, DA CF/88 E AOS ARTS. 8º, 20, CAPUT, E 32, CAPUT, DA CE/89. I De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, remanesce o interesse da parte em ver declarada, em controle difuso, a inconstitucionalidade de ato normativo já revogado, haja vista os efeitos concretos gerados durante sua vigência. II As leis municipais que dispõem sobre a criação de cargos em comissão, para assumirem legitimidade constitucional, devem observar que as respectivas



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

atribuições não podem destoar daquelas constitucionalmente previstas (direção, chefia e assessoramento), sendo absolutamente irrelevante, para a aferição da constitucionalidade, a nomenclatura dada ao cargo pelo legislador. III É inconstitucional, inclusive por força do princípio da simetria, cristalizado no art. 8º da CE/89, o diploma normativo municipal que outorga a titular de cargo em comissão o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições de representação judicial e extrajudicial do ente político, inerentes ao cargo efetivo de procurador público. IV As atribuições da advocacia pública são eminentemente técnicas e burocráticas, e, por isso, de forma alguma exigem confiança do administrador para sua execução. E, conforme a jurisprudência do Supremo, no tocante à advocacia pública, mostra-se imprescindível que o ente federado possa contar com um quadro independente de servidores públicos efetivos, aptos a exercer suas funções institucionais de forma técnica, com absoluta correção, sem o risco da livre exoneração pelo chefe do Poder Executivo local. V - A situação do cargo de Assessor Jurídico, na espécie, a despeito de sua denominação, não corresponde às atribuições concebidas pelo constituinte, na medida em que não são propriamente de assessoria, mas, sim, de efetivo Procurador do Município, o que lhe retira legitimidade constitucional. Precedentes desta E. Corte. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70079961074, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 04/02/2019)

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



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

modelo de gestão de recursos humanos adotado pelos Municípios ou, ainda, na autonomia administrativa a eles conferida pela Carta Magna, mas, tão somente, verificando a adequação dos cargos criados aos ditames constitucionais, pouco importando para esse fim o percentual que eles representam dentro do universo de servidores do Município.

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

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



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

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, inclusive os que detém 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 assessor, chefe, diretor, gerente ou coordenador sido investidas pessoas em cargos tipicamente burocráticos, cujo ingresso não foi precedido por concurso público.

Nada obstante, importante salientar que, porque constam na descrição do elenco das atribuições de um determinado cargo os verbos “chefiar” 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 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



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

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

Relevante lembrar, também, que a presente ação não questiona o número de cargos criados ou sua relação com os cargos efetivos, mas, apenas, sua compatibilidade com as normas constitucionais, impugnando-se, também, a legislação revogada para



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

que se evite que, com a declaração de inconstitucionalidade ora pretendida, cargos igualmente viciados voltem ao ordenamento jurídico, não se fazendo necessário, para tanto, que sejam esses cargos especificados, visto que não mais integram o ordenamento positivo, tratando-se de mera cautela procedimental.

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 preliminar, seja julgada integralmente procedente a presente ação, 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



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

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 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 Federal².

Porto Alegre, 15 de março de 2019.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/PA

² 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.