



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

PROCESSO Nº 70083157891 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE MULITERNO

CÂMARA DE VEREADORES DE MULITERNO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Muliterno. Parte do artigo 21 e do Anexo II da Lei Municipal nº 1.248/2017. Cargos em comissão. Poder Executivo. Atribuições dos cargos impugnados que não correspondem às funções de direção, chefia ou assessoramento, desbordando dos limites constitucionais. Afronta ao disposto nos artigos 8º, “caput”, 20, “caput” e parágrafo 4º, e 32, “caput”, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio de **parte do artigo 21 e do Anexo II da Lei Municipal n.º 1.248**, de 31 de julho de 2017, do **Município de Muliterno**, na sua redação originária e na que lhe foi dada pelas Leis Municipais n.º 1.261/2017 e n.º 1.278/2018, também do Município de Muliterno, especificamente com relação aos cargos em comissão por ela criados e suas atribuições, a saber: 01 assessor de planejamento, 01 assessor social, 01 assessor técnico, 12 chefes de equipe, 03 chefes de núcleo, 03 chefes de serviços, 03 chefes de setor, 01 coordenador agropecuário, 01 coordenador de arrecadação, 01 coordenador de esportes, 01 coordenador de programas, 01 coordenador de recursos humanos, 01 coordenador do CRAS, 01 coordenador sociocultural e 01 supervisor administrativo, 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 Município de Muliterno, notificado, prestou suas informações, aduzindo, em síntese, que a norma atacada, na verdade, se restringiu a consolidar os atos normativos esparsos que, anteriormente, disciplinavam os cargos e funções públicas do Município, não tendo trazido qualquer inovação. Asseverou que, até o momento, as normas nunca tinham sido impugnadas pelo Tribunal de Contas ou pelo Ministério Público, tendo a normativa atacada



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

trazido, apenas, ordem ao caos antes existente, tendo a Administração agido dentro do âmbito de autonomia administrativa municipal. Afirmou a necessidade dos cargos vergastados, bem como sua adequação constitucional, examinando a situação de cada um dos cargos. Pleiteou, por fim, a improcedência do pedido ou, alternativamente, a modulação dos efeitos da decisão (fls. 195/210 e documentos das fls. 211/24).

A Câmara de Vereadores de Muliterno, também notificada, reiterou as afirmações e argumentos do Executivo Municipal, pleiteando, também, a improcedência do pedido (fls. 227/40 e documentos das fls. 241/7).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa das normas, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 189/90).

É o breve relatório.

2. Em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos pelo Município, pela Casa Legislativa e pelo Dr. Procurador-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.



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

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

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

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



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

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 descritas nas normas legais municipais como inerentes a cada cargo são, efetivamente, as exercidas pelo seu ocupante, pois assim deve



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

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, Assessor, Supervisor 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 cargo em comissão pressupõe confiança efetiva e qualificada do nomeante, sobretudo por ser essa classe de servidores públicos



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

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, coordenar ou supervisionar, 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, o que, como demonstrado, não ocorre.

Nessa senda, o entendimento dessa Corte:



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

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PETIÇÃO INICIAL. APTIDÃO. ART. 3º, LEI Nº 9.868/99. Descrevendo a petição inicial, modo individualizado, cargos comissionados e a razão de ser da sua inconstitucionalidade, atende ela, perfeitamente, o disposto em o art. 3º, Lei nº 9.968/99, não havendo falar de inépcia. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROVIMENTO EM COMISSÃO DE CARGOS NO EXECUTIVO MUNICIPAL. ART. 32, CE/89. ART. 37, V, CF/88. CARGOS EM COMISSÃO. INOCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS. TEMA 1.010, STF. PARTES DO ART. 190 E DO ANEXO ÚNICO, LEI Nº 6.056/18, MUNICÍPIO DE ALEGRETE. 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. Afigura-se inconstitucional a criação de cargos em comissão em parte do art. 190 e do Anexo Único, Lei nº 6.056/18 do Município de Alegrete, sem que correspondam, quanto a determinados casos, a efetivos cargos de direção, chefia ou assessoramento, na esteira da definição traçada no Tema 1.010, STF, o que enseja arbitrária geração de cargos não correspondentes aos ditames constitucionais, desvaliosa, de resto, a nomenclatura não correspondente à realidade. Resguardo, entretanto, do provimento com função gratificada. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082043365, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 02-09-2019)*

Cumpre assentar, também, que a inexistência de submissão da legislação municipal ao crivo do controle concentrado



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

de constitucionalidade em momento anterior não inviabiliza o exame ora levado a efeito, o qual tem por objeto as normas expressamente elencadas na exordial.

Por fim, 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 a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que seja julgado **integralmente procedente** o presente pedido, declarando-se a inconstitucionalidade de **parte do artigo 21 e do Anexo II da Lei Municipal n.º 1.248**, de 31 de julho de 2017, do **Município de Muliterno**, na sua redação originária e na que lhe foi dada pelas Leis Municipais n.º 1.261/2017 e n.º 1.278/2018, também do Município de Muliterno, especificamente com relação aos cargos em comissão por ela criados e suas atribuições, a saber: 01 assessor de planejamento, 01 assessor social, 01 assessor técnico, 12 chefes de equipe, 03 chefes de núcleo, 03 chefes de serviços, 03 chefes de



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

setor, 01 coordenador agropecuário, 01 coordenador de arrecadação, 01 coordenador de esportes, 01 coordenador de programas, 01 coordenador de recursos humanos, 01 coordenador do CRAS, 01 coordenador sociocultural e 01 supervisor administrativo, 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, 13 de dezembro de 2019.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS/CLM