



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

**PROCESSO N.º 70084019355 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE ILÓPOLIS E  
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ILÓPOLIS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU  
LIMA DA ROSA**

---

**MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Ilópolis. Parte do artigo 19, bem como do conteúdo do Anexo II/01 e do Anexo II/02 da Lei n.º 1.772, de 12 de dezembro de 2007, do Município de Ilópolis, que ‘dispõe sobre os Quadros e Funções Públicas do Município, estabelece os Planos de Carreira e Pagamento e dá outras providências’. 1. **Preliminar** de inépcia da inicial que não merece acolhimento. 2. **Mérito**. Cargos em comissão. Atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento. Vício de*



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

*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.*  
**MANIFESTAÇÃO PELA REJEIÇÃO DA PRELIMINAR 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 19**, bem como do conteúdo do **Anexo II/01** e do **Anexo II/02 da Lei n.º 1.772, de 12 de dezembro de 2007**, do **Município de Ilópolis**, que *dispõe sobre os Quadros e Funções Públicas do Município, estabelece os Planos de Carreira e Pagamento e dá outras providências*, especificamente em relação aos cargos em comissão de Chefe de Turma e Chefe de Seção, por ela criados e 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. 04/19 e documentos das fls. 20/240).

A petição inicial foi recebida, tendo sido determinado o seu processamento (fls. 246/248).

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



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

dos dispositivos vergastados, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 270/271).

O Prefeito Municipal de Ilópolis, notificado, prestou informações, aduzindo, em preliminar, a inépcia da inicial ao argumento de que o proponente não descreveu de forma pormenorizada cargo a cargo que estariam eivados de inconstitucionalidade. Salientou, ainda, que ocorreu apenas a transcrição dos excertos da legislação guerreada sem menção ao ponto em que reside a alegada violação à Constituição, descumprindo, assim, o disposto nos artigos 373, inciso I, e 319, ambos do Código de Processo Civil e no artigo 3º, inciso I, da Lei Federal n.º 9.868/1999. Na questão de fundo, sustentou a legitimidade da reestruturação administrativa promovida pelo ente público municipal que ensejou, além da reforma de toda a estrutura organizacional, a definição minuciosa das atribuições de todos os cargos integrantes da organograma da municipalidade. Destacou, também, que o ato normativo vergastado observou os princípios constitucionais para a criação dos cargos em comissão, nos moldes dos artigos 30, inciso I, 37, inciso V, artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “a”, e artigo 169, parágrafo 1º, inciso I e II, todos da Constituição Federal, além dos artigos 16 e 17 ambos da Lei Complementar Federal n.º 101/2000. Iterou, de igual modo, que as atribuições dos cargos de livre nomeação e exoneração possuem natureza que se coadunam com os preceitos constitucionais, isso porque típicas de direção, chefia e assessoramento, consoante



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

decisão do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70013991179, bem com citou excertos do voto do Desembargador Henrique Osvaldo Poeta Roenick. Esclareceu, em síntese, que embora no feixe de atribuições do cargos impugnados compreendam tarefas de cunho burocrático, tal circunstância não configura desvio da norma constitucional. Teceu considerações sobre os cargos em relevo, repisando, em suma, que suas atribuições são específicas de direção, chefia e assessoramento. Fez alusão ao princípio da presunção de constitucionalidade das leis e que a pretensão vertida na exordial esbarra no princípio da separação dos poderes. Ao final, postulou o reconhecimento da inépcia da inicial ou, caso superada a prefacial, no mérito, a improcedência da ação (fls. 278/300). Acostou documento (fls. 301/302).

A Câmara de Vereadores de Ilópolis, apesar de devidamente notificada<sup>1</sup>, restou silente (certidão da fl. 303).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

**2.** Em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos pelo Município e pela Procuradoria-Geral do Estado, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial, impondo-se reiterar, nesse passo, todos os fundamentos lançados na

---

<sup>1</sup> Fl. 255.



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

petição inicial, os quais se deixam de transcrever para evitar tautologia.

**2.1.** De plano, impõe-se o afastamento da preliminar de inépcia da inicial ao argumento de não discorrer de forma objetiva sobre a deduzida inconstitucionalidade dos cargos em comissão e das suas respectivas atribuições.

O artigo 330 do Código de Processo Civil preceitua que:

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

***I - for inepta;***

*II - a parte for manifestamente ilegítima;*

*III - o autor carecer de interesse processual;*

*IV - não atendidas as prescrições dos [arts. 106 e 321](#).*

***§ 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.*

*(...)*

No caso em tela, a petição inicial preencheu, satisfatoriamente, os requisitos do artigo 319 do Código de Processo Civil<sup>2</sup> e, por analogia, do artigo 3º da Lei Federal n.º 9.868/1999<sup>3</sup>,

---

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

*I - o juízo a que é dirigida;*

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

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

*IV - o pedido com as suas especificações;*

*V - o valor da causa;*

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

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



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

expondo, de forma clara, o pedido e a causa de pedir, elucidando 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.

Além disso, ao discorrer sobre a questão de fundo propriamente dita os cargos em comissão de Chefe de Turma e de Chefe de Seção foram didaticamente transcritos e cotejados com os parâmetros constitucionais de reprodução obrigatória, especialmente suas atribuições que se mostram em descompasso com as normas constitucionais.

Registre-se, por derradeiro, que a comprovação, ou não, das alegações vertidas na inicial trata-se de 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***

---

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

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

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

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

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

II - o pedido, com suas especificações.

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



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

[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

*constitucionalidade não foi objeto de reproche pelo Supremo Tribunal Federal, acompanhada da legislação guerreada, 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)*

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

Nessa senda, imperativa a rejeição da prefacial suscitada:



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. LEI COMPLEMENTAR Nº 297/2011. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. PARTE DOS ARTIGOS 3º, 4º, 12 E 13, EXPRESSÃO "CARGO EM COMISSÃO" DOS ARTIGOS, 9º, CAPUT, 10, CAPUT. 1. Não há inépcia da petição inicial, que relaciona os cargos em comissão impugnados, tecendo o requerente coerentemente sua fundamentação, sendo mais que possível, ademais, identificar o objeto da ação. Preliminar rejeitada. 2. Cargo em comissão de Auxiliar Técnico I, previsto no artigo 3º, 12 e 13 da Lei Complementar nº 297, de 14 de dezembro de 2011, cujas atribuições amoldam-se às de assessoramento, demandando relação de fidúcia e de transmissão de diretrizes político-administrativas entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. 3. Cargos em comissão de Assessor Técnico Superior 35h/semanais, Assessor Técnico Superior 17h30min/semanais, Assistente Técnico Superior, Assessor Técnico, Assistente Técnico, Auxiliar Técnico II, Coordenadores de Coordenação e Chefes de Núcleos, previstos nos artigos 3º, 4º, 9º, caput, 10, caput, 12 e 13, da Lei Complementar nº 297, de 14 de dezembro de 2011, cujas atribuições emolduram unicamente atividades burocráticas e operacionais que devem ser providas por servidores efetivos e recrutados mediante concurso público, segundo os ditames constitucionais. Violação aos preceitos do art. 32 da Carta Estadual e 37, V, da Carta Federal. 4. Evitando descontinuidade administrativa, difere-se a eficácia do julgado para até 180 dias, contados da publicação do acórdão. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70049287089, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 11/11/2013)*

**2.2.** No mérito, de outra banda, impõe-se o integral acolhimento o pedido.

Como se observa pelo simples cotejo dos cargos impugnados, transcritos na exordial, suas atribuições são absolutamente genéricas e imprecisas e não se destinam aos cargos





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

da cadeia de comando da Administração, de forma que não atendem aos parâmetros constitucionais pertinentes.

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 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, genéricas e subalternas, 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:



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

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

Volvendo-se ao caso vertente, diversamente do sustentado pelo Prefeito Municipal de Ilópolis, os cargos em comissão presentemente atacados, como alhures referido, detêm atribuições genéricas e subalternas, segundo se infere da transcrição descrição das atribuições, *in verbis*:

(...)

**Anexo II/01**

1. **QUADRO:** *Cargos em Comissão ou Funções gratificadas*

2. **CARGO:** **CHEFE DE TURMA**

3. **PADRÃO DE VENCIMENTO:** *CC1 OU FG1*

4. **ATRIBUIÇÕES:**

4.1 – **Descrição Sumária:**

4.1.1 – Analisar o funcionamento das diversas rotinas, observando o desenvolvimento e efetuando estudos e ponderações a respeito, para propor medidas de simplificação e melhorias dos trabalhos, dando orientação e informações a respeito dos mesmos para assegurar sua eficiente execução;

4.1.2 – Prestar informações sobre serviços que estão sob seu controle, a fim de que os interessados possam saber a respeito;

4.1.3 – Elaborar relatórios periódicos, fazendo exposições pertinentes para informar sobre o andamento dos trabalhos;

4.1.4 - Promover o comportamento disciplinar entre os servidores de seu setor, incentivando-os ao cumprimento dos regulamentos, ordens e instruções de serviço, para obter um clima favorável ao maior rendimento do trabalho;

4.1.5 – Avaliar a produção tanto no aspecto quantitativo quanto no qualitativo, considerando a eficiência de cada servidor e os recursos materiais disponíveis para concluir a respeito e determinar novos procedimentos se for o caso;

4.1.6 – executar outras tarefas afins.

(...)



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

Vê-se, pois, que o feixe de atribuições do cargo de Chefe de Turma são, de fato, meramente burocráticas, descrevendo que incumbe ao citado servidor público “analisar o funcionamento das diversas rotinas” sem esclarecer que rotinas são essas; “prestar informações sobre serviços que estão sob seu controle”, sem especificar quais são seus serviços; “elaborar relatórios (...) sobre andamento dos trabalhos” sem identificar quais seriam; dentre as demais atribuições todas, sem exceção, genéricas e subalternas.

Igualmente, o cargo de livre nomeação e exoneração de Chefe de Seção retrata atribuições também burocráticas enumerando que lhe compete: “dirigir e controlar os trabalhos que lhe são afetos”, sem descrever que em que consiste esse trabalho; “determinar a distribuição de serviços aos servidores subordinados”, não esclarecendo que serviços são esses, além das demais atribuições, frise-se, todas genéricas e subalternas, *ipis litteris*:

(...)

**Anexo II/02**

1. **QUADRO:** *Cargos em Comissão ou Funções gratificadas*

2. **CARGO:** **CHEFE DE SEÇÃO**

3. **PADRÃO DE VENCIMENTO:** *CC2 OU FG2*

4. **ATRIBUIÇÕES:**

4.1 – **Descrição Sumária:**

4.1.1 – Dirigir e controlar os trabalhos que lhe são afetos, respondendo pelos encargos a eles atribuídos;

4.1.2 – Determinar a distribuição de serviços aos servidores subordinados, zelando pela fiel observância dos prazos estabelecidos para sua conclusão;



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

*4.1.3 – Apresentar, ao seu superior imediato, quando solicitado, relatório sobre os trabalhos que estão sendo desenvolvidos e executados pela seção;*

*4.1.4 – Controlar frequência e permanência do pessoal subordinado no serviço, bem como o ponto dos mesmos;*

*4.1.5 – Reunir periodicamente os servidores subordinados para discutir assuntos diretamente ligados as atribuições que lhe são afetas, ouvindo também, suas sugestões;*

*4.1.6 – Propor aos seus superiores imediatos, as medidas que considerar necessárias ao aperfeiçoamento ou a melhor execução dos serviços;*

*4.1.7 – Prestar ao superior imediato, informações e esclarecimentos sobre assuntos em fase final de decisão;*

*4.1.8 – Assinar e visar documentos emitidos ou preparados pela unidade administrativa que dirige, encaminhando-os, quando for o caso, a apreciação do superior imediato, autorizar a requisição de material necessário a execução dos serviços afetos à seção;*

*4.1.9 – Fazer cumprir rigorosamente o horário de trabalho estabelecido para o pessoal sob sua direção;*

*4.1.10 - executar outras tarefas afins.*

*(...)*

Além disso, nem ao menos prevê uma escolaridade mínima para a sua assunção, mas, tão somente, para ambos os cargos: idade mínima de 18 anos (marco da maioridade civil) e apresentação de declaração de bens e valores que constituem seu patrimônio (exigência da lei de improbidade administrativa).

Inconstitucionalidade, inclusive, apontada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que ensejou o encaminhamento das Contas de Gestão - Exercício de 2012 do Executivo de Ilópolis - para o Ministério Público - Processo n.º 008254-0200/12-8 (fls. 122/144) -, segundo excertos que abaixo se transcrevem (fls. 129/130):



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

(...)

**4.1 – Histórica desorganização no quadro de pessoal, já apontada em diversos relatórios de auditoria.**

*Informa o Gestor que as tentativas de envio de Projeto de Lei para a criação de cargos, em substituição àqueles comissionados que não são de chefia foram frustradas. Assim o requerente ficou impossibilitado de regularizar a situação.*

*Não junta documentos.*

**4.1.1 – Foram criados cargos em comissão e funções gratificadas com amplitude e indefinição em suas atribuições e denominações. Tal fato possibilita a designação e/ou nomeação de servidores para as mais diversas atividades e funções, impossibilitando o controle sobre o seu efetivo exercício.**

*O Esclarecente informa que “... efetivamente há a necessidade de alterar alguns cargos, mas para isso seria necessária uma nova reforma administrativa...”. Contudo, afirma que “...entrando em uma ano eleitoral, não achamos viável a realização de reforma administrativa no presente exercício...”.*

**Denota-se que o Gestor admite a inconformidade em tela.**

**4.1.2. – Desvio de função. Utilização de cargos em comissão para o exercício de atividades de caráter permanente. Ofensa ao inc. II do art. 37, da Constituição Federal.**

*O Gestor informa que no município não há servidores concursados, com cargos criados, para realização dos serviços essenciais do município, sendo necessários os cargos em comissão. Assim, o uso dos servidores em comissão é necessário para o bom desempenho da máquina pública. Não demonstra o Gestor por mais motivos não foram criados cargos e realizados concursos.*

*Tal inconformidade vem sendo relatada desde o exercício de 2009 sem providências por parte do Administrador.*



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

*Enfim, destaca-se que tal matéria foi alvo de apontamento no Processo de Contas do exercício de 2011 (nº 00862-0200/11-7), o qual resultou na imposição de multa ao Gestor<sup>4</sup>.  
(...)*

Assinala-se, também, que, diversamente do sustentado pelo Prefeito Municipal de Ilópolis, os cargos em comissão aqui impugnados não se coadunam com o cenário do *decisum* da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70013991179, de Relatoria do Desembargador Luiz Ari Azambuja, julgada, por maioria, parcialmente procedente, em 10 de maio de 2006, que versava sobre cargos em comissão do Município de Jaguarão. Nessa ação tão somente os cargos em comissão de Chefe de Seção, Médico Revisor e Secretário da Junta Militar do Município de Jaguarão restaram declarados inconstitucionais, sendo que os demais restaram declarados em consonância com os parâmetros constitucionais.

Ainda, no ponto, impende consignar que o cargo de Chefe de Seção julgado em descompasso com os parâmetros constitucionais na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70013991179, possui atribuições específicas atinentes à merenda escolar, enquanto as aqui impugnadas, como alhures mencionado, são genéricas e subalternadas, segundo abaixo descrito transcrito<sup>5</sup>:

(...)

---

<sup>4</sup> Contra tal decisão foi interposto o Recurso de Embargos nº 07534-0200/13-0, que não foi provido.

<sup>5</sup> Conforme excertos do voto Relator, Desembargador Luiz Ari Azambuja, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70013991179 da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70013991179, julgada, por maioria, parcialmente procedente, em 10 de maio de 2006.



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

1. ***Chefe de Seção de Merenda (Padrão CC/FG 02)***: fazer o controle de qualidade e quantidade de estoque, supervisionar e orientar os pedidos para compra da Merenda Escolar; supervisionar a distribuição da merenda nas escolas; coordenar o acondicionamento e uso adequado da merenda escolar; executar tarefas afins.

(...)

De outro giro, o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e da separação dos poderes não inviabiliza a presente ação de controle concentrado, isso porque constitui atividade típica do Poder Judiciário o controle de constitucionalidade dos atos normativos municipais e estaduais perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça, na dicção do artigo 125, parágrafo 2º, da Constituição Federal e artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Constituição Estadual, *in verbis*:

#### ***Constituição Federal***

*Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.*

(...)

*§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.*

(...)

#### ***Constituição Estadual***

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

(...)

*XII - processar e julgar:*

(...)

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



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

*perante esta e a Constituição Federal, inclusive por omissão;  
(Declarada a inconstitucionalidade do trecho tachado na ADI  
n.º 409/STF, DJ de 26/04/02)  
(...)*

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 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.

Na mesma linha de intelecção, os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA. 1. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais pela Municipalidade exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. Precedente: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 15/2/2011. 2. Os**





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

*princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes. 3. A decisão judicial tem que ser fundamentada (art. 93, IX), ainda que sucintamente, sendo prescindível que o decisor se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2010. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: “Ação Direta de Inconstitucionalidade – Leis Complementares nºs. 38 (de 06 de agosto de 2008), 45 (de 27 de julho de 2009), 55 (de 15 de março de 2010), do Município de Buritama (Dispõem sobre ‘criação de cargos de provimento em comissão’- **Imprescindibilidade da descrição de atribuições para os cargos de assessoramento, chefia e direção – Afronta ao princípio da legalidade – Inconstitucionalidade declarada – Ação julgada procedente**”. 5. Agravo regimental DESPROVIDO.*

(RE 806436 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 02/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-09-2014 PUBLIC 17-09-2014)

*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)

Em idêntico toar, tem decidido o Tribunal de Justiça

Estadual:



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

[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SENADOR SALGADO FILHO. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO COM ATRIBUIÇÕES INEQUIVOCAMENTE TÉCNICAS E BUROCRÁTICAS INCOMPATÍVEIS COM A FORMA DE PROVIMENTO. DESEMPENHO DE ATIVIDADES INERENTES A CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. NECESSIDADE DE ACESSO VIA REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º, CAPUT, 19, I, 20, CAPUT E §4º, E 32, CAPUT, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. ART. 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DO TJRS. EFICÁCIA DA DECISÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. DIFERIMENTO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072548621, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 26/06/2017)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PINHAL DA SERRA. CARGOS EM COMISSÃO. CRIAÇÃO PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.022/16. EXTINÇÃO DE ALGUNS CARGOS PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.050/17. PERDA PARCIAL DO OBJETO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL SUPERVENIENTE. (...) MUNICÍPIO DE PINHAL DA SERRA. CARGOS EM COMISSÃO. CRIAÇÃO PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.022/16. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º, CAPUT, 19, I, 20, CAPUT E §4º, E 32, CAPUT, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. VIOLAÇÃO INDIRETA AO ART. 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA NORMATIZAÇÃO DA SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE SUBMISSÃO AOS PRINCÍPIOS INSCULPIDOS NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. Capacidade dos municípios de produzir normatização própria, forma de expressão da autonomia assegurada pelo art. 29, da Constituição Federal e ratificada pelo art. 8º da Constituição Estadual, que se subordina aos**



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*princípios consagrados nas Cartas Constitucionais Federal e Estadual, incluídas as normas municipais que regem a estruturação organizacional da administração municipal, sobretudo no tocante à criação de cargos, definição das atribuições correlatas e forma de provimento. Consoante arts. 8º, 20, caput e §4º, e 32 caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e art. 37, II e V, da Constituição Federal, a criação de cargos em comissão, por serem dotados de forma excepcional de provimento (livre nomeação e exoneração), somente é possível para aquelas atividades de direção, chefia ou assessoramento especificamente prevista na norma de regência. - **INCONSTITUCIONALIDADE DE PARTE DO ART. 4º DA LEI Nº 1.022/16 DO MUNICÍPIO DE PINHAL DA SERRA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO COM ATRIBUIÇÕES INEQUIVOCAMENTE TÉCNICAS E BUROCRÁTICAS INCOMPATÍVEIS COM A FORMA DE PROVIMENTO. DESEMPENHO DE ATIVIDADES INERENTES A CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. NECESSIDADE DE ACESSO VIA REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. PRECEDENTES DO TJRS.** Análise da relação de cargos constante do art. 4º da Lei nº 1.022, de 10 de junho de 2016, do Município de Pinhal da Serra que revela flagrante inconstitucionalidade na criação de cargos em comissão destinados ao desempenho de funções técnicas e burocráticas, sem qualquer vínculo direto ao desenvolvimento e planejamento de diretrizes das políticas traçadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, não ostentando, portanto, atribuições relacionadas ao exercício de direção, chefia e assessoramento que exija a fidúcia inerente ao cargo de confiança. Por meio de análise das atribuições conferidas aos cargos de confiança em questão, resta evidente que estes foram criados para atender demanda permanente da administração pública e, portanto, deixam de observar o caráter excepcional, de confiança, de livre nomeação e exoneração e de chefia, direção e assessoramento, atinentes aos cargos em comissão. Leitura mais atenta das atribuições de todos os 18 (dezoito) cargos em comissão ora sindicados que é suficiente à conclusão no sentido de que exigem o desempenho de atividades eminentemente burocráticas e técnicas, correspondendo, portanto, ao conjunto de atribuições inerentes aos cargos de provimento efetivo, pois não se amoldam às estritas hipóteses excepcionais previstas constitucionalmente para a criação de cargos de confiança,*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*porquanto ausente qualquer vínculo direto ao desenvolvimento e planejamento de diretrizes das políticas traçadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. Evidente, pois, a inconstitucionalidade material parcial da lei referida, consubstanciada na violação aos arts. 8º, caput, 19, I, 20, caput, e §4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual (normas obrigatoriamente reproduzidas por força do art. 37, II e V, da Constituição Federal, alvo de violação indireta) porquanto, à evidência, cuida-se de funções meramente burocráticas, uma vez que não configuram típicas funções de direção, chefia ou assessoramento como exigem as normas constitucionais antes menciona das para a criação de cargos de livre nomeação e exoneração. Precedentes do TJRS. Ação Direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade de parte do artigo 4º da Lei nº 1.022/16, de 10 de junho de 2016, do Município de Pinhal da Serra, especificamente em relação aos cargos de provimento em comissão objeto da presente demanda, excluindo-os do ordenamento jurídico. - EFICÁCIA DA DECISÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. DIFERIMENTO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MARATÁ. Relativamente à eficácia da declaração, considerando o número de cargos cuja inconstitucionalidade se está a reconhecer (18), visando à preservação do serviço público no âmbito do Município de Pinhal da Serra, afigura-se conveniente, com fulcro no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, modular os efeitos desta decisão, protraindo-se-os no tempo por 180 dias a contar da publicação deste acórdão. PROCESSO PARCIALMENTE EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. EFICÁCIA DIFERIDA. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071848469, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 24/04/2017)

*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*



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

*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 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)

**3. Pelo exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul** seja julgada integralmente procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade de parte do **artigo 19**, bem como do conteúdo do **Anexo II/01** e do **Anexo II/02 da Lei n.º 1.772, de 12 de dezembro de 2007, do Município de Ilópolis**, que *dispõe sobre os Quadros e Funções Públicas do Município, estabelece os Planos de Carreira e Pagamento e dá outras providências*, especificamente



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

quantos aos cargos em comissão de Chefe de Turma e Chefe de Seção, bem como suas respectivas atribuições, 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, 22 de junho de 2020.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária).

AAM/DFM