



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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio de parte
do **artigo 17 e Anexo I da Lei Municipal n.º 2.945**, de 16 de
fevereiro de 2017, que *define a Estrutura Administrativa Básica*



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

do Município e dá outras providências, do **Município de Charqueadas**, na sua redação originária e na que lhe foi conferida pelas Leis Municipais nº 2.960/2017, nº 3.034/2018 e nº 3.167/2019, todas, também, do **Município de Charqueadas**, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. Os cargos em comissão impugnados na presente ação direta de inconstitucionalidade, previstos no artigo 17 e com atribuições descritas no Anexo I da Lei Municipal nº 2.945/2017, são os a seguir enumerados, juntamente com suas respectivas atribuições:

- 30 Assessores Administrativos

Descrição Sintética: Revisar atos e informações antes de submetê-los a apreciação das autoridades superiores, reunir informações que se fizerem necessárias para decisões importantes na órbita administrativa, assessorar o superior imediato no desempenho de suas funções, auxiliando na execução de suas tarefas administrativas e em reuniões, marcando e cancelando compromissos. Acompanhar a execução de tarefas a serem operacionalizadas em outras áreas para garantir o resultado esperado. Controlar documentos e correspondência. Comunicar-se oralmente e por escrito, recebendo pessoas internas e externas.

Organizar eventos e viagens e prestar serviços como organização de agenda pessoal, quando solicitado. Emitir informações, analisar dados, recepcionar pessoas, controlar e analisar processos, operar máquinas e equipamentos com vistas a assegurar o eficiente funcionamento da área de atuação.



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

- 26 Assessores de Unidade

Descrição Sintética: Assessorar as atribuições concernentes a unidade que restar vinculado;

Síntese de deveres: Responsabilizar-se pelo assessoramento dos trabalhos realizados pela unidade, organizando todos os serviços necessários ao funcionamento.

- 30 Assessores Executivos

Descrição Sintética: Prestar assessoramento direto aos Secretários municipais, bem como ao gabinete do prefeito, realizando estudos de interesse da administração municipal.

Síntese de deveres: Examinar processos relacionados a assuntos gerais da administração; revisar atos e informações antes de submetê-los a apreciação dos secretários municipais e prefeito; reunir as informações que se fizerem necessárias para decisões importantes; efetuar pesquisas para o aperfeiçoamento dos serviços e outras atividades correlatas.

2. Os cargos enumerados, assim, têm atribuições que não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento e, ainda, têm-nas descritas na lei criadora de forma excessivamente genérica, o que demonstra a inconstitucionalidade material dos cargos fustigados por estarem em claro descompasso com os requisitos constitucionais, como se infere da redação dos artigos 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, aplicáveis, aos Municípios do Estado, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta Gaúcha:



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

Constituição Estadual

Art. 8º – O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

[...].

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.

[...].

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

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

[...].

Constituição Federal

Art. 37. [...].

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...].

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em



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

lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
[...].

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

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

Diógenes Gasparini² acrescenta que:

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

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

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

Não é, portanto, qualquer plexo unitário de competências que reclama seja confiado seu exercício a esta ou àquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aqueles que dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁴, ao explicar as características dos cargos de provimento efetivo, bem explicita o caráter excepcional dos cargos em comissão, pois, segundo refere,

³ DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ed. São Paulo: RT, 1992. p.41.

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



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

a torrencial maioria dos cargos públicos são os de provimento efetivo, providos por concurso público.

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

Conforme explica Diógenes Gasparini⁵:

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

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

⁵ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 7ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 243.
SUBJUR N.º 788/2020



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

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

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º). E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo o ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o 'fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência' do agente (Lei 4.717/65, art. 2º parágrafo único, "e").

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

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

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



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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.216, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010, COM REDACÇÃO DADA PELA LEI Nº 5.594, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. CARGOS EM COMISSÃO. Padece de inconstitucionalidade parte do artigo 4º e, por arrastamento, os artigos 6º a 11, todos da Lei Municipal nº 5.216/2010, com a redacção 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. ACÇÃO 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)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL REJEITADA. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. DESNECESSIDADE DE ABORDAGEM PORMENORIZADA E DE ENFRENTAMENTO ESPECÍFICO DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DE



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

pgj@mprs.mp.br

CADA UM DOS CARGOS EM COMISSÃO IMPUGNADOS. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA PROPOSITURA DA AÇÃO REJEITADA. INDICAÇÃO DA VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE 97 CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES DIVERSAS DAS DE CHEFIA, DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO. AFRONTA AO ART. 37, INC. V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PROCLAMADA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA DECISÃO. 1. Não é inepta a petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade que cumpre os requisitos previstos no art. 330, §1º, do CPC/15, bem como os requisitos específicos estabelecidos pelo art. 3º da Lei n.º 9.868/1999. Ademais, conforme a jurisprudência do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, a ausência de abordagem pormenorizada e de enfrentamento específico da descrição das atribuições de cada um dos cargos em comissão impugnados na petição inicial não acarreta a inépcia desta. 2. Não se configura qualquer inadequação na propositura da ação direta de inconstitucionalidade pelo fato de o proponente ter mencionado a existência de ofensa à determinada norma da Constituição Federal, tendo em vista que tal norma é aplicável aos Municípios em virtude do que preconiza o art. 8º, caput, da Constituição Estadual, sendo apontada pelo proponente a violação a este artigo, bem como ao art. 20, caput e § 4º, e ao art. 32, caput, todos da Constituição Estadual. Aplicação do Princípio da Simetria Constitucional. 3. De acordo com o art. 37, inc. V, da Constituição Federal, e com o art. 32, caput, da Constituição Estadual, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Desse modo, padece de inconstitucionalidade material o dispositivo de lei municipal que cria os cargos em comissão cujas atribuições são meramente técnicas e burocráticas, em afronta ao disposto nos referidos dispositivos, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º, caput, da Constituição Estadual, e ao princípio da impessoalidade, e em verdadeira burla à exigência de aprovação em concurso público para investidura em cargos públicos (art. 37, inc. II, da Constituição Federal e art. 20, caput, da



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

Constituição Estadual). 4. Por outro lado, em um único caso não se verifica qualquer inconstitucionalidade material relativamente à criação do cargo em comissão. Trata-se do cargo de Diretor do Parque do Caracol, considerando que as atribuições se coadunam com a tarefa de direção, também se verificando, neste caso específico, que o cargo demanda a existência de relação de confiança entre seu ocupante e o Administrador Público Municipal. 5. Considerando o resultado do julgamento d na proclamação da inconstitucionalidade da criação de 96 cargos em comissão, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, nos moldes do que prevê o art. 27 da Lei n.º 9.868/1999, sobretudo a fim de preservar a segurança jurídica, bem como a fim de não afetar a continuidade da prestação do serviço público. REJEITADAS AS PRELIMINARES. UNÂNIME. JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO FORMULADO, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068712199, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO ESPECIFICADAS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. **Proclama-se a inconstitucionalidade dos dispositivos e das leis municipais que criam e dispõem acerca das atribuições de cargos em comissão que deixam de corresponder às funções de direção, chefia ou assessoramento, em confronto às regras constitucionais do Estado e da República.** Prevenindo situação abrupta ou prejudicial, modulam-se os efeitos da declaração de inconstitucionalidade em cento e oitenta dias da publicação do acórdão. ADIN PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067225573, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 31/10/2016)*



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

pgj@mprs.mp.br

É justamente o que não se verifica com os cargos ora atacados, nos quais foram investidas pessoas em cargos tipicamente burocráticos ou técnicos, cujo ingresso não foi precedido por concurso público.

Note-se, ainda, que os cargos de Assessor Administrativo, Assessor de Unidade e Assessor Executivo foram criados sem a devida individualização, fazendo referência a atribuições de direção e assessoria, mas sem conferir a necessária identidade a cada um deles, de modo a permitir que delas se retirasse seu caráter de excepcionalidade e confiança.

Veja-se, por exemplo, o cargo de Assessor Administrativo, com atribuições burocráticas e técnicas excessivamente amplas, algumas sequer compatíveis com a natureza do cargo:

Descrição Sintética: Revisar atos e informações antes de submetê-los a apreciação das autoridades superiores, reunir informações que se fizerem necessárias para decisões importantes na órbita administrativa, assessorar o superior imediato no desempenho de suas funções, auxiliando na execução de suas tarefas administrativas e em reuniões, marcando e cancelando compromissos. Acompanhar a execução de tarefas a serem operacionalizadas em outras áreas para garantir o resultado esperado. Controlar documentos e correspondência. Comunicar-se oralmente e por escrito, recebendo pessoas internas e externas.

*Organizar eventos e viagens e prestar serviços como organização de agenda pessoal, quando solicitado. Emitir informações, analisar dados, **receptionar pessoas**, controlar e analisar processos, **operar máquinas e***



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

equipamentos com vistas a assegurar o eficiente funcionamento da área de atuação

Na espécie, são 30 cargos de Assessor Administrativo, 26 cargos de Assessor de Unidade e 30 cargos de Assessor Executivo, o que evidencia que não se tratam de cargos que exijam especial confiança ou integrem a Administração Superior, o que deflui, também, da idade mínima (18 anos) e da ausência de grau de escolaridade mínima exigidos para seu provimento.

Ademais, basta analisar o conjunto das atribuições indicadas para que se perceba que não são compatíveis com a natureza dos cargos em comissão e, portanto, padecem de vício material, uma vez que são atividades permanentes, técnicas ou burocráticas, que não se conciliam com o caráter diferenciado do cargo em comissão.

Importante salientar, também, que, porque consta na descrição do elenco das atribuições de um determinado cargo os verbos *assessorar*, *coordenar* ou *dirigir*, 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.



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

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 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, como no caso em tela, não demandam essa especial confiança, podendo ser providas por servidores concursados, agraciados, em razão da maior responsabilidade a eles atribuída, com funções gratificadas.



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

Logo, clara a mácula de que padecem os cargos vergastados.

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

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

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



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

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. 1. Inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal n. 36/2008 e da Lei municipal n. 2.797/2001. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 2. Análise da natureza das atribuições do cargo. Súmulas ns. 279 e 280 do Supremo Tribunal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento (RE 801.970 AgR/SP, STF, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 03/06/2014)

Neste contexto, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade material parcial da norma objurgada, do **Município de Charqueadas**, porquanto os cargos apontados desbordam das hipóteses constitucionalmente admitidas, afrontando os artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

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

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da norma impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;



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

pgj@mprs.mp.br

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

c) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, declarando-se a inconstitucionalidade de parte do **artigo 17 e do Anexo I da Lei Municipal n.º 2.945**, de 16 de fevereiro de 2017, do **Município de Charqueadas**, especificamente com relação aos cargos em comissão impugnados (30 Assessores Administrativos, 26 Assessores de Unidade e 30 Assessores Executivos) e suas 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.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 04 de dezembro de 2020.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/ARG