



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

PROCESSO Nº 70084842442 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE CHARQUEADAS

**CÂMARA DE VEREADORES DE
CHARQUEADAS**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR TASSO CAUBI SOARES
DELABARY**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Charqueadas. Poder Executivo. Cargos em comissão. Parte do artigo 17 e do Anexo I da Lei Municipal nº 2.945/2017. Cargos em comissão de Assessores Administrativos, Assessores de Unidade e Assessores Executivos. Atribuições dos cargos que desbordam 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 COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.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 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 (fls. 04/22 e documentos das fls. 23/57).

A petição inicial foi recebida (fls. 63/6).

O Município de Charqueadas, notificado, prestou informações, esclarecendo, de plano, que a lei atacada reduziu a estrutura administrativa do ente público, diminuindo, significativamente, o número de cargos em comissão, sendo que a procedência da presente ação inviabilizaria o funcionamento da máquina administrativa. Asseverou que as atribuições dos cargos não desborda das determinações constitucionais, sendo eles indispensáveis para a Administração. Pleiteou, assim, a improcedência do pedido (fls. 95/9).

A Câmara de Vereadores de Charqueadas, também notificada, manteve-se silente (certidão da fl. 102).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendeu a



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

manutenção dos dispositivos atacados no ordenamento jurídico com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (fls. 89/90).

É o breve relatório.

2. Em que pese o entendimento do Município e da Procuradoria-Geral do Estado, merece integral acolhimento o pedido deduzido na exordial, impondo-se reiterar, nesse passo, os fundamentos lá expendidos, que aqui se deixa de transcrever para evitar tautologia.

Importante frisar, entretanto, 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



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

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 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



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

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 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 superior, tendo sob a nomenclatura de Assessor sido investidas pessoas em cargos tipicamente burocráticos, cujo ingresso não foi precedido por concurso público.

Nada obstante, importante salientar, ao contrário do que asseverado pelo Município, que, porque constam na descrição do elenco das atribuições de um determinado cargo os verbos “dirigir”, “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



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

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 responsável pelo efetivo e adequado cumprimento das diretrizes políticas por ele estabelecidas. Logo, sem embargo do argumento de que as atribuições do cargo tachado perpassam pelas ações de chefiar e dirigir, cumpre registrar que ele não requer 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



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

servidores concursados, agraciados, em razão da maior responsabilidade a eles atribuída, com funções gratificadas.

Com essas considerações, imperativo o acolhimento integral do pedido deduzido na petição inicial, na linha do entendimento dessa Corte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI Nº 1768/2014 DO MUNICÍPIO DE UBIRETAMA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EVIDENCIADO. COORDENADOR DO CRAS - CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1. O cargo em comissão criado pelo ato normativo impugnado estabelece atribuições meramente burocráticas e administrativas, não se adequando à normativa constitucional que exige excepcionalidade nesta espécie de provimento. 2. Violação aos arts. 8º, caput, 20, caput e § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, II e V, da Carta Federal. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70064918030, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em: 16-11-2015)

Por fim, diante da situação excepcional que se está vivenciando, com a crise sanitária vigente, decorrente da pandemia causada pelo Coronavírus, determinando uma série de medidas restritivas, inclusive com a edição de regras voltadas à contenção das despesas públicas constantes da Lei Complementar nº 173/2020, onde incluída a proibição de, até o dia 31 de dezembro de 2021, criar-se cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (artigo 8º, inciso II), mostra-se prudente, para não inviabilizar a Administração Municipal e seja possível ao ente público cumprir



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

adequadamente a determinação judicial, que sejam **os efeitos da decisão modulados**, passando ela a produzir efeitos a contar de 1º de janeiro de 2022.

3. Pelo exposto, requer a **PROCURDORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** em exercício que seja o pedido julgado procedente, **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.

Porto Alegre, 19 de março de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS/ARG