



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**PROCESSO N.º 70084977842 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE VISTA ALEGRE**

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
VISTA ALEGRE**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUÍS  
DALL'AGNOL**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 2.304, de 23 de dezembro de 2020, do Município de Vista Alegre, que 'extingue Secretaria Municipal de Planejamento, Indústria, Comércio e Turismo, Cargos em Comissão, Funções Gratificadas e Gratificações Especiais, no quadro geral de cargos e funções do município, na forma que especifica, e dá outras providências'. 1. Ausência de vício de iniciativa. Projeto de lei oriundo do Poder Executivo 2. Inexistência de irregularidades na tramitação do projeto legislativo. Questionamento que envolve o confronto com a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores, no plano da legalidade, não sendo suscetível de controle em sede de ação constitucional. 3. Inocorrência de*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*mácula material de constitucionalidade. Extinção de cargos comissionados que atendeu à recomendação expedida pelo Ministério Público local, por não observarem os parâmetros constitucionais de referência. Precedentes jurisprudenciais.*  
**PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Vista Alegre**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 2.304, de 23 de dezembro de 2020, do Município de Vista Alegre, que *extingue Secretaria Municipal de Planejamento, Indústria, Comércio e Turismo, Cargos em Comissão, Funções Gratificadas e Gratificações Especiais, no quadro geral de cargos e funções do município, na forma que especifica, e dá outras providências*, por afronta ao disposto no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como ao Regimento Interno da Câmara de Vereadores e a Lei Orgânica Municipal.

Segundo o proponente, a norma objurgada descumpriu o Regimento Interno da Câmara de Vereadores e a Lei Orgânica Municipal, tendo sido aprovada em sessão extraordinária. Asseverou que a sua edição foi motivada por viés político, com clara intenção de prejudicar a gestão seguinte. Apontou a ocorrência de vício material de inconstitucionalidade, por violação aos princípios constitucionais da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade e



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

da continuidade dos serviços públicos. Acrescentou que os cargos comissionados extintos, em sua maioria, estavam adequados aos ditames constitucionais. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 05/15 e documentos das fls. 16/146).

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 150/157).

A Câmara Municipal de Vereadores de Vista Alegre prestou informações, esclarecendo que não houve nenhuma interferência do Poder Legislativo quanto à iniciativa do projeto de lei em discussão, limitando-se o Presidente da Câmara à promulgação da norma, dentro do seu poder legiferante. Anotou que a inicial está estribada apenas em fundamentos de natureza política, sendo que a decisão de extinção de cargos é eminentemente administrativa - e não jurídica - e, como tal, deve ser tratada. Acrescentou que o atual gestor, em discordando da medida levada a efeito, deveria encaminhar novo projeto de lei, ao invés de se valer do Poder Judiciário. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 177/191 e documentos das fls. 192/226).

O Procurador-Geral do Estado, citado, postulou a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis, assinalando a inocorrência de vício formal ou material de inconstitucionalidade. Quanto ao processo legislativo, referiu se tratar de questão afeta ao cumprimento do procedimento legislativo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara de Vereadores, sendo insuscetível de controle de



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

constitucionalidade, consoante decisões que cita. Requereu a improcedência da ação (fls. 229/243).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. O proponente volve-se com a Lei n.º 2.304, de 23 de dezembro de 2020, do Município de Vista Alegre, assim redigida:

**LEI MUNICIPAL Nº 2.304/2020**

*Extingue Secretaria Municipal de Planejamento, Indústria, Comércio e Turismo, Cargos em Comissão, Funções Gratificadas e Gratificações Especiais, no quadro geral de cargos e funções do município, na forma que especifica, e dá outras providências.*

*Art. 1º Ficam extintos no quadro de cargos e funções públicas do quadro geral do Município a que se refere o artigo 25 da Lei Municipal nº 1441/2010 e alterações posteriores (1601/2013, 1676/2013, 1980/2017, 1992/2017, 2012/2017, 2028/2017, 2054/2018, 2071/2018, 2072/2018, 2133/2018, 2208/2019), os seguintes Cargos em Comissão e Funções Gratificadas:*

<i>Quantidade</i>	<i>Denominação</i>	<i>Padrão do CC</i>	<i>Código da FG</i>
01	Diretor de Serviços Urbanos	CC6	FG 6
06	Chefe de Setor	CC4	FG4
01	Motorista do Gabinete	CC2	FG 2
01	Chefe de Equipe	CC1	FG1
01	Diretor do Departamento Tributário		FG 4,8
01	Diretor de Programas e Convênios da Secretaria Municipal da Saúde	hCC 5	FG 5



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

01	Diretor do Departamento de Oficina Mecânica	CC 5	FG 5
01	Diretor de Programas, Controle e Distribuição de Dejetos de Suínos da Secretaria da Agricultura	CC 5	FG 5
01	Diretor do Departamento de Controle de Frotas de Veículos e Máquinas	CC 5	FG 5
01	Diretor de Departamento de Empenhos	CC 5	FG 5
02	Chefes de Turma	CC2	FG 2
01	Assessor Superior	CC 6	FG 6
01	Coordenador do CRAS		FG 4
01	Diretor de Departamento de Engenharia e Arquitetura	CC 7	
01	Diretor do Departamento de Serviços Rurais	CC 5	FG 5
01	Diretor de Controle de Frotas e Almoxarifado		FG 03
01	Diretor de Licitações		FG 4,9
01	Diretor do Departamento de Trânsito e Patrimônio		
06fd	Secretário Municipal Adjunto	CC5	FG 5
01	Secretário Municipal	CC6	FG 6

**Art. 2º** Fica extinta a Secretaria Municipal de Planejamento, Indústria, Comércio e Turismo, de que trata o artigo 8º, inciso X, da Lei Municipal nº 2.212/2019.

**Art. 3º** Ficam revogados, o inciso X do art. 8º, a alínea b do parágrafo único do art. 9º, o art. 12 e todos os seus incisos, o art. 32, a seção IX e subseção I, compreendidos pelos arts. 53 a 55 e seus consectários legais, todos da Lei nº 2.212/2019 de 24 de outubro de 2019.

**Art. 4º** Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as Leis Municipais nº 37/1989 e 79/1990.



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a contar de 31 de dezembro de 2020.*

**3. O pleito não merece guarida.**

De plano, calha ser dito, na esteira do que já foi apontado no processado, que a higidez do procedimento legislativo adotado pelos Edis de Vista Alegre, por envolver o confronto com o Regimento Interno da Câmara de Vereadores e com a Lei Orgânica Municipal, se estabelece no plano infraconstitucional, da legalidade das normas, não desafiando o controle de constitucionalidade pretendido.

Esse o entendimento assentado pela Corte de Justiça Estadual:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. AFRONTA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESCABIMENTO DA VIA ELEITA.** - "*Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público*" (ADI 416 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello). - *No caso, além da própria ininteligibilidade da petição inicial (falta-lhe clareza e objetividade, pois a maioria dos parágrafos sequer guarda qualquer conexão entre si; os fundamentos constituem-se num emaranhado de cópias e transcrição de julgados), o proponente fundamenta a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.808/2015 na violação de preceitos contidos em legislação infraconstitucional, mais precisamente nos artigos 16 e 17, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 78*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*da Lei Orgânica Municipal, o que é incabível no controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, mesmo que eventual vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, numa potencial violação aos arts. 8º e 19, I, da Constituição Estadual, ainda assim estar-se-ia em face de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível por meio da via eleita. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065802803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 18/07/2016)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMPO BOM. LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001, N.º 2.247/2001, N.º 2.404/2003, N.º 2.406/2003, N.º 2.407/2003, N.º 2.408/2003, N.º 2.409/2003, N.º 2.412/2003 E N.º 2.413/2003. 1. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E INÉPCIA DA INICIAL QUE NÃO MERECEM ACOLHIMENTO. 2. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO QUANTO ÀS LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001 E N.º 2.247/2001, JÁ REVOGADAS. INVIABILIDADE DE CONHECIMENTO DO PLEITO QUANTO ÀS ALEGADAS AFRONTAS AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, NORMA INFRACONSTITUCIONAL. 3. CONSTATAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", E 19, "CAPUT", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGO 64, PARÁGRAFO 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUANTO AOS DEMAIS ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS IMPUGNADOS. ACOLHERAM EM PARTE A PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, EXTINGUINDO-SE O FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, QUANTO ÀS LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001 E N.º 2.247/2001, BEM COMO NÃO CONHECENDO DO PEDIDO QUANTO ÀS ALEGAÇÕES DE VIOLAÇÃO AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CAMPO BOM; E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044821239, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 30/09/2013)



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 1.701/2013.*

*MUNICÍPIO DE UBIRETAMA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA FUNÇÕES PERMANENTES. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA EXCEPCIONALIDADE E DA TEMPORARIEDADE. BURLA AO CONCURSO*

*PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA. 1. Alegação de inconstitucionalidade formal no processo legislativo, por ausência de pareceres de comissões e pelo fato de a convocação extraordinária ter sido realizada pelo Presidente da Câmara de Vereadores não prospera, pois não há previsão constitucional nesse sentido.*

*2. A regra geral é de que investidura em cargos ou empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos. A contratação temporária de funcionários, e que encontra respaldo no art. 37, IX, da Constituição Federal, somente é cabível em caráter excepcional, temporário e nas hipóteses previstas em lei. A contratação de técnico em enfermagem, assistente administrativo, oficial administrativo e engenheiro civil, são atividades permanentes dentro da estrutura administrativa municipal. Inconstitucionalidade material configurada.*

*3. Alegação de inconstitucionalidade material por criação de despesas sem previsão orçamentária não prospera, porquanto já havia previsão na lei anterior (art. 41 da Lei Municipal 1.230/2010, fl. 79, declarada parcialmente inconstitucional na Adin 70054319371), bem como há previsão no art. 6º da lei ora objurgada.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.*

*(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70058756024, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em: 08-09-2014)*

De qualquer sorte, por afeição ao debate, do cotejo da tramitação do projeto de lei em relevo, consoante documentos das fls. 27/37, 45 e 204/226, não se verifica irregularidade ou impedimento diante da sua tramitação em regime extraordinário.





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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Como bem explanou o eminente Desembargador Relator, por ocasião da apreciação do pleito liminar<sup>1</sup>:

*No que concerne ao fato de o Projeto de Lei ter sido votado em sessão extraordinária, a Lei Orgânica do Município (fls. 50/86) não faz qualquer exigência quanto à necessidade de urgência para que haja convocação de sessão extraordinária, tampouco o faz o Regimento Interno da Câmara de Vereadores (fls. 88/144). De modo contrário, o artigo 118, inciso III, alínea “a”, da normativa interna, autoriza a convocação de sessão extraordinária sempre que se fizer necessário, bastando ao Prefeito, para convocá-la, que haja interesse da Administração ou exigência do serviço.*

Noutro vértice, a norma questionada teve leito em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

De tal sorte, não se vislumbra vício de iniciativa por usurpação de competência a macular a normativa guerreada, nos termos da legislação constitucional de regência, visto que observados os parâmetros elencados na Carta Estadual, *verbis*:

*Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*

*[...]*

*II - disponham sobre:*

*[...]*

*b) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*

*Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*

*[...]*

*III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

*[...]*

---

<sup>1</sup> Fl. 155.



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

Necessário, outrossim, registrar que não se constata desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual, pois a legislação hostilizada foi encaminhada pelo próprio Poder Executivo, que deflagrou o processo legislativo correspondente, tendo o Poder Legislativo local apenas cumprido o seu mister.

De outro giro, a aventada motivação política de extinção dos cargos não encontra respaldo nos elementos de convicção carreados no processo.

Mais. A vontade objetiva da lei prevalece sobre a intenção do legislador. Consoante prelecionam as regras de hermenêutica, a *mens legislatoris*, conquanto relevante para a interpretação autêntica da norma jurídica, não se sobrepõe à *mens legis*.

A matéria foi enfrentada, com precisão, por Carlos Maximiliano<sup>2</sup>:

*A lei é a vontade transformada em palavras, uma força constante e vivaz, objetiva e independente do seu prolator; procura-se o sentido imanente no texto, e não o que o elaborador teve em mira. O aplicador extrai da fórmula concreta tudo o que ela pode dar implícita ou explicitamente, não só a ideia direta, clara, evidente, mas também a indireta, ligada à primeira por semelhança, deduzida por analogia. Eis por que se diz que – “a lei é mais sábia que o legislador” [...]. A pesquisa da intenção ou do pensamento contido no*

---

<sup>2</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 23-25



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*texto arrasta o intérprete a um terreno movediço, pondo-o em risco de tresmalhar-se em inundações subjetivas. Demais, restringe o campo da sua atividade: ao invés de a estender a toda a substância do Direito, limita ao elemento espiritual da norma jurídica, isto é, a uma parte do objeto da exegese e eventualmente um dos instrumentos desta. Reduzir a interpretação à procura do intento do legislador é, na verdade, confundir o todo com a parte; seria útil, embora nem sempre realizável, aquela descoberta; constitui um dos elementos da Hermenêutica; mas, não o único; nem sequer o principal e o mais profícuo [...]. Procura-se, hoje, o sentido objetivo, e não se indaga do processo da respectiva formação, quer individual, no caso do absolutismo, quer coletiva, em havendo assembleia deliberante – como fundamento de todo o labor do hermenauta. [...] Com a promulgação, a lei adquire vida própria autonomia relativa; separa-se do legislador; contrapõe-se a ele como um produto novo; dilata e até substitui o conteúdo respectivo sem tocar nas palavras; mostra-se, na prática, mais previdente que o seu autor. [...] Logo, ao intérprete incumbe apenas determinar o sentido objetivo do texto, a vis ac potestas legis; deve ele olhar menos para o passado do que para o presente, adaptar a norma à finalidade humana, sem inquirir da vontade inspiradora da elaboração primitiva.*

Na verdade, como explicitado na exposição de motivos<sup>3</sup>, o projeto de lei guereado foi encaminhado pelo Poder Executivo em virtude de recomendação expedida pelo Promotor de Justiça local, Dr. João Pedro Togni<sup>4</sup>, que apontou para o descompasso entre os cargos em liça e os parâmetros constitucionais para o seu provimento comissionado, visto que somente são admitidos cargos em comissão para atribuições de chefia, direção e

---

<sup>3</sup> Documento da fl. 213.

<sup>4</sup> Documento das fls. 38/43.



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

assessoramento<sup>5</sup>, as quais não se coadunam com cargos com feição nitidamente permanente.

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

*Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.*

*1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.*

*2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.*

*3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.*

*4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção,*

---

<sup>5</sup> 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.*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.*

(RE 1041210 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

**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 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 decisum 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’-



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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)

Em idêntico toar, tem decidido o Tribunal de Justiça

Estadual:

**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**



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**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 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



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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, 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.*





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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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 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)



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

**4. Pelo exposto**, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 13 de maio de 2021.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/