

# PROCESSO N.º 70085020535 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE

**INCONSTITUCIONALIDADE** 

PROPONENTE: SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO E MUNICÍPIO DE

**BARROS CASSAL** 

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO HEINZ

# **PARECER**

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 965/2015 do Município de Barros Cassal. Cargo em comissão de Assessor Jurídico. Afronta às Constituições Federal e Estadual não caracterizada. Precedentes dessa Corte de Justiça. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO INCIDENTE.

1. Trata-se de incidente de inconstitucionalidade suscitado pela SEGUNDA CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL nos autos da Apelação Cível n.º 5001496-45.2019.8.21.0036/RS, interposta nos autos de ação civil pública movida pelo Ministério



## GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Público do Estado do Rio Grande do Sul em face do Município de Barros Cassal, objetivando a análise de constitucionalidade dos cargos em comissão de Assessor Jurídico, criados pela Lei Municipal n.º 965/2015 e com atribuições descritas no Anexo da mesma lei, do Município de Barros Cassal, por afronta ao artigo 37, inciso II e V, da Constituição Federal, em decisão assim ementada:

*APELACÃO* CÍVEL. **DIREITO** PÚBLICO ΝÃΟ ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO POR LEI MUNICIPAL. ASSESSOR JURÍDICO. *ATRIBUICÕES* EOUIVALENTES ÀS DE**PROCURADOR** JURÍDICO. *ARGUIÇÃO* DEINCONSTITUCIONALIDADE. CLÁUSULA DE RESERVA PLENÁRIO. CABIMENTO DO INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE.

- 1. A Constituição Federal impõe, como regra, para acesso a cargos públicos, a submissão a concurso público, sendo admitido, excepcionalmente, o provimento via cargo em comissão, mas apenas para o exercício de funções de chefia, direção e/ou assessoramento em atividades de confiança (art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal). Portanto, é preciso que haja demonstração de que as atribuições do cargo impugnado exijam responsabilidades de chefia, direção ou assessoramento a justificar o provimento via cargo em comissão. Hipótese em que as atribuições parecem se confundir com aquelas dos procuradores jurídicos, havendo aparente inconstitucionalidade na lei municipal que criou o cargo em comissão de Assessor Jurídico no Município de Barros Cassal.
- 2. Havendo discussão sobre a constitucionalidade de Lei Municipal, impõe-se suscitar o incidente de inconstitucionalidade. Exegese do artigo 97 da Constituição Federal, art. 948 do CPC e Súmula Vinculante n. 10 do STF. Precedentes.

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO. (Apelação Cível nº 5001496-45.2019.8.21.0036/RS, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 31/03/2021)



Distribuído o incidente no âmbito deste egrégio Órgão Especial, vieram os autos com vista ao Procurador-Geral de Justiça.

É o breve relatório.

2. A Lei Municipal n.º 965, de 12 de maio de 2015, que autoriza a criação do Cargo de Assessor Jurídico do RPPS – CC 5, no Quadro de Cargos em Comissão, e altera o Art. 21 da Lei Municipal Nº 700 de 27 de outubro de 2010, do Município de Barros Cassal, em seu artigo 1º, criou o Cargo de Assessor Jurídico do RPPS – CC 5, alterando disposição no Quadro de Cargos em Comissão da Lei Municipal nº 700, de 27 de outubro de 2010, in verbis:

Art. 1 - Autoriza a criação do Cargo de ASSESSOR JURÍDICO DO RPPS – CC 5, no Quadro de Cargos em Comissão da Lei Municipal n° 700 de 27 de outubro de 2010, alterando o Art. 21 da referida Lei, que passa a vigorar acrescido da seguinte redação:

"Art. 21° - [...] N° de Cargos: 01 - Denominação: Assessor Jurídico do RPPS - PADRÃO: CC 5 - Valor: R\$ 2.546,33"

[...]

As atribuições do cargo de Assessor Jurídico, por sua vez, nos termos do art. 2º da referida lei, vêm descritas no Anexo, tendo a seguinte dicção:



#### GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

ATRIBUIÇÕES: Descrição Sintética: Prestar assessoria jurídica administrativa e previdenciária ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de Barros Cassal – FUMPREVS. Descrição Analítica: Propor, acompanhar e instruir processos administrativos, judiciais e junto ao TCE-RS; emitir pareceres e estudos técnicos de ordem jurídica; prestar informações de forma verbal ou por escrito aos segurados do FUMPREVS, orientar despachos do Municipal referentes guando previdenciárias; assessorar e orientar o Conselho Municipal de Previdência, sempre que solicitado pelo Presidente; representar o FUMPREVS judicialmente ou perante o TCE-RS; orientar o deferimento e a publicação de atos legais de concessão de Benefícios Previdenciários do FUMPREVS. Prestar contas de suas atividades, jurídicas e administrativas, ao Conselho Municipal de Previdência periodicamente; orientar, supervisionar e assessorar atos administrativos; executar outras atividades correlatas

Com efeito, o exame do Anexo da lei municipal em relevo torna possível verificar que as atribuições do cargo de Assessor Jurídico estão relacionadas, efetivamente, a atividades típicas de assessoramento jurídico, na esteira do entendimento firmado por essa Corte de Justiça.

Nesse sentido, cumpre trazer à colação os seguintes

arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 19 DA LEI MUNICIPAL 1.878/2005 E PARTE DO ART. 3° DA LEI MUNICIPAL 2.013/2006 DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO. AUSÊNCIA VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CARGO EM COMISSÃO. ASSESSOR JURÍDICO. CHEFE DE GABINETE. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. 1. Os cargos em comissão de Assessor Jurídico e Chefe de Gabinete



#### GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

criados pelos atos normativos impugnados têm atribuições estabelecidas em legislação específica e vigente, compatíveis com a normativa constitucional, que declara serem de livre nomeação e exoneração e se destinarem apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Inexistência de violação aos arts. 1°, 8°, 19, caput e I, 20, caput e § 4°, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, caput, II e V, da Carta Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. *UNÂNIME*. (Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 70058906322, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 09/03/2015)

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 19 E PARTE DO ANEXO II DA LEI MUNICIPAL Nº 3.457 DE 20-08-2012 DO MUNICÍPIO DE SEBERI. AUSÊNCIA VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CARGO EM COMISSÃO. ASSESSOR JURÍDICO. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. 1. O cargo em comissão de assessor jurídico criado pelo ato normativo impugnado estabelece atribuições de assessoramento, compatíveis com a normativa constitucional que estabelece a excepcionalidade desta espécie de provimento. 2. Inexistência de violação aos arts. 8°, caput, 20, caput e § 4°, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, II e V, da *AÇÃO* Carta Federal. **DIRETA** INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº *UNÂNIME*. 70058553702, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 08/09/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE DESISTÊNCIA. DESCABIMENTO. É cediço que a ADIn, uma vez proposta, não comporta desistência, devendo ter seu trâmite normal até o julgamento final da ação. Precedente do Órgão Especial do TJRGS. CARGOS DE DIRETOR E ASSESSOR JURÍDICO. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO FORA DAS HIPÓTESES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE DO CARGO DE DIRETOR DECLARADA. CONSTITUCIONALIDADE DO CARGO EM COMISSÃO DE ASSESSOR JURÍDICO. ARTIGO 22



## GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

DA LEI MUNICIPAL Nº 1198/2010, ANEXO XXXIV E XXXVI E SUAS ALTERAÇÕES FEITAS PELAS LEIS MUNICIPAIS 1209/2010 E 1230/2010, DO MUNICÍPIO DE UBIRETAMA. É parcialmente inconstitucional o artigo 22 da Lei Municipal nº 1198/2010, anexo XXXIV e suas alterações feitas pelas Leis municipais nºs 1209/2010 e 1230/2010, do Município de Ubiretama, por afronta aos artigos 8°, 19, I, 20, § 4°, e 32, caput, da CE, combinados com os artigos 37 II e V da Constituição Federal, por criar cargos em comissão de fora das hipóteses dedireção, assessoramento. Inocorrência de inconstitucionalidade em relação ao cargo de Assessor Jurídico porque se insere na estrutura passível de confiança do administrador público. Precedentes do Órgão Especial do TJRGS. Ação julgada parcialmente procedente. Unânime. (Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 70052675428, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 04/03/2013)

Importante observar que o Ministério Público vinha impugnando normas legais que previam a criação de cargos em comissão de Assessor Jurídico quando existente a atribuição de representação judicial do ente público, por entender que tal atividade seria incompatível com a natureza do cargo.

Entretanto, tal posicionamento foi rechaçado por essa Corte de Justiça, razão pela qual restou inviabilizada a propositura de ação direta de inconstitucionalidade com esse propósito.

Nesse ponto, é oportuno colacionar excerto do voto proferido pela eminente Desembargadora Isabel Dias Almeida, em 08 de setembro de 2014, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70058553702, proposta pelo Procurador-



# GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Geral de Justiça, que assim enfrentou a temática vertente, tendo sido seguida pela unanimidade dos demais integrantes do colegiado:

[...].

Na hipótese dos autos, entendo que o cargo de assessor jurídico, criado pelo ato normativo ora impugnado, prevê atribuições de assessoramento, dentre elas a atribuição de representar a Câmara de Vereadores judicialmente como se observa da transcrição acima, configurando tarefas de plena fidúcia, haja vista que o administrador público confiou ao ocupante do cargo tarefas que lhe exigem competência técnica, compatível com a normativa constitucional que estabelece a excepcionalidade desta espécie de provimento. Ou seja, verifico que foi atribuído ao assessor jurídico a função de representar em juízo os interesses da Câmara de Vereadores, bem como prestar todo o assessoramento jurídico necessário ao funcionamento da mesma, revelando-se constitucional o ato normativo impugnado.
[...].

Não se olvida, todavia, que houve duas deliberações pontuais no início de 20191, proferidas em uma mesma sessão do

pontuais no início de 20191, proferidas em uma mesma sessão do

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA REVOGADA. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 3.505/2013 QUE REGULAMENTA O PLANO DE CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. CARGO DE ASSESSOR JURÍDICO. ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES TÍPICAS DE PROCURADOR DO MUNICÍPIO. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO ENTE FEDERADO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL EM DESCOMPASSO COM AS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. AFRONTA AO ART. 37, II E V, DA CF/88 E AOS ARTS. 8°, 20, CAPUT, E 32, CAPUT, DA CE/89. I - De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, remanesce o interesse da parte em ver declarada, em controle difuso, a inconstitucionalidade de ato normativo já revogado, haja vista os efeitos concretos gerados durante sua vigência. II – As leis municipais que dispõem sobre a criação de cargos em comissão, para assumirem legitimidade constitucional, devem observar que as respectivas atribuições não podem destoar daquelas constitucionalmente previstas (direção, chefia e assessoramento), sendo absolutamente irrelevante, para a aferição da constitucionalidade, a nomenclatura dada ao cargo pelo legislador. III  $-\acute{E}$  inconstitucional, inclusive por força do princípio da simetria, cristalizado no art. 8º da CE/89, o diploma normativo municipal que outorga a titular de cargo em comissão o exercício, no âmbito do



## GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, em sentido diverso; contudo, posteriormente, em decisão adotada por

Poder Executivo local, de atribuições de representação judicial e extrajudicial do ente político, inerentes ao cargo efetivo de procurador público. IV — As atribuições da advocacia pública são eminentemente técnicas e burocráticas, e, por isso, de forma alguma exigem confiança do administrador para sua execução. E, conforme a jurisprudência do Supremo, no tocante à advocacia pública, mostra-se imprescindível que o ente federado possa contar com um quadro independente de servidores públicos efetivos, aptos a exercer suas funções institucionais de forma técnica, com absoluta correção, sem o risco da livre exoneração pelo chefe do Poder Executivo local. V - A situação do cargo de Assessor Jurídico, na espécie, a despeito de sua denominação, não corresponde às atribuições concebidas pelo constituinte, na medida em que não são propriamente de assessoria, mas, sim, de efetivo Procurador do Município, o que lhe retira legitimidade constitucional. Precedentes desta E. Corte. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70079961074, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 04-02-2019).

ARGUICÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA REVOGADA. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. LEI MUNICIPAL Nº 3.046/2013 QUE INSTITUIU O OUADRO DOS CARGOS EM COMISSÃO E FUNCÕES GRATIFICADAS DO MUNICÍPIO. CRIANDO. ENTRE ELES. O CARGO DE ASSESSOR JURÍDICO I. ATRIBUIÇÃO DE FUNCÕES TÍPICAS DE PROCURADOR DO MUNICÍPIO. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO ENTE FEDERADO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL EM DESCOMPASSO COM AS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. AFRONTA AO ART. 37, II E V, DA CF/88 E AOS ARTS. 8°, 20, CAPUT, E 32, CAPUT, DA CE/89. PRECEDENTES. I – De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, remanesce o interesse da parte em ver declarada, em controle difuso, a inconstitucionalidade de ato normativo já revogado, haja vista os efeitos gerados durante sua vigência. II – As leis municipais que dispõem sobre a criação de cargos em comissão, para assumirem legitimidade constitucional, devem observar que as respectivas atribuições não podem destoar daquelas constitucionalmente previstas (direção, chefia e assessoramento), sendo absolutamente irrelevante, para a aferição da constitucionalidade, a nomenclatura dada ao cargo pelo legislador. III  $-\acute{E}$  inconstitucional, inclusive por força do princípio da simetria cristalizado no art. 8° da CE/89, o diploma normativo municipal que outorga a exercente de cargo em comissão o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições de representação judicial e extrajudicial do ente político, inerentes ao cargo efetivo de procurador público. IV – As atribuições da advocacia pública são eminentemente técnicas e burocráticas, e, por isso, de forma alguma exigem confiança do Administrador para sua execução; ao reverso, conforme a jurisprudência do Supremo, no tocante à advocacia pública, mostra-se imprescindível que o ente federado possa contar com um quadro independente de servidores públicos efetivos, aptos a exercer suas funções institucionais de forma técnica, com absoluta correção, sem o risco da livre exoneração pelo chefe do Poder Executivo local. V - A situação do cargo de Assessor Jurídico I, na espécie, a despeito de sua denominação, não corresponde às atribuições concebidas pelo constituinte, na medida em que não são propriamente de assessoria, mas, sim, de efetivo Procurador do Município, o que lhe retira legitimidade constitucional. Precedentes desta E. Corte. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70079588414, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 04-02-2019)

SUBJUR N.º 448/2021



# GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

unanimidade, o Colegiado retomou o entendimento que vinha sufragando, na linha do ora entendido, consoante ementa que segue:

*ACÃO* DIRETA DEINCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IMBÉ. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. CARGOS CUJAS ATRIBUIÇÕES NÃO COADUNAM COM A DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. *VÍCIO* DEINCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADO. A investidura em cargo público, de regra, dá-se pela prévia aprovação em concurso público, ressalvada a possibilidade de nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, destinados a atribuições de direção, chefia e assessoramento. Conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.041.210: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas 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. Situação dos autos em que os cargos comissionados de Diretor de Limpeza Urbana, Coordenador dos Centros de Apoio da Educação Básica, Coordenador da Educação Infantil, Coordenador do Ensino Fundamental e Chefe do Setor de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Educação instituídos pela lei municipal objurgada padecem devício inconstitucionalidade por se constituírem em atividades meramente burocráticas, técnicas ou operacionais, não envolvendo atribuições de chefia, direção ou assessoramento, tampouco a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante servidor nomeado. Constitucionalidade, apenas, em relação ao cargo em comissão de Procurador Especial do Gabinete, uma vez que as atribuições do cargo se enquadram na excepcional

SUBJUR N.º 448/2021



## GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

possibilidade de nomeação via cargo em comissão, tendo em vista, notadamente, a tarefa de assessoramento jurídico direto ao chefe do Executivo Municipal e do Vice-Prefeito nos processos administrativos em geral e em todas as matérias solicitadas, assim como o acompanhamento perante o TCU, e o atendimento e orientação aos Secretários municipais na ausência do Prefeito Municipal, a evidenciar a premente relação de fidúcia entre o servidor e o nomeante. Considerando a evidente repercussão no serviço da Administração Pública Municipal, os efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade devem ser diferidos pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do trânsito em julgado, nos termos do artigo 27 da Lei nº 9.868/99, a fim de prevenir eventuais prejuízos à regular prestação dos serviços públicos. JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE A *AÇÃO* **DIRETA** DEINCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, N° 70079709762, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 08-07-2019)

Dessa forma, a partir do posicionamento firmado pelo Tribunal Pleno estadual acerca da inocorrência de inconstitucionalidade em relação aos cargos em comissão de Assessor Jurídico, ainda que a eles conferida a atribuição de representação do ente público, impositiva a improcedência da presente arguição, já que ausente mácula aos artigos 8°, *caput*, 19, *caput* e inciso I, 20, *caput* e parágrafo 4°, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, assim como aos artigos 37, 131, parágrafo 2°, e 135, todos da Constituição Federal.



3. Pelo exposto, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL opina no sentido de que seja julgado improcedente o presente incidente.

Porto Alegre, 22 de junho de 2021.

# ANGELA SALTON ROTUNNO,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

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

AFJCL