PÁGINA DE SEPARAÇÃO
(Gerada automaticamente pelo sistema.)

Documento 1

Tipo documento:
RELATÓRIO/VOTO
Evento:
JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO
Data:
19/11/2025 13:41:50
Usuário:
LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA
Processo:
5215447-75.2025.8.21.7000
Sequência Evento:
39

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5215447-75.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Criação / Extinção / Reestruturação de Orgãos ou Cargos Públicos
RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA SILVA
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL aforou ação direta de inconstitucionalidade em face dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11 e do parágrafo único do artigo 17, todos da Lei Municipal nº 11.719, de 11 de abril de 2024, do Município de Lajeado, que *"institui a Guarda Civil Municipal de Lajeado - GCML"*.

Na petição inicial, o proponente sustentou que os dispositivos impugnados, ao determinarem a transformação do cargo de *"Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano"* em *"Guarda Civil Municipal"*, com substancial alteração de atribuições e requisitos, configuram modalidade de provimento derivado vedada pela ordem constitucional, especificamente a transposição de cargos. Argumentou que tal manobra legislativa viola a regra do concurso público, consagrada no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e no artigo 20, ***caput***, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, ***caput***, da Carta Gaúcha. Apontou, ainda, ofensa aos princípios da isonomia, da impessoalidade e ao postulado republicano. Para robustecer sua tese, o Procurador-Geral de Justiça destacou as profundas diferenças entre os cargos, ressaltando que o cargo originário, de natureza eminentemente administrativa e de fiscalização setorial, foi transmutado para um cargo de segurança pública, com atuação ostensiva, poder de polícia amplo e prerrogativa de porte de arma de fogo, cujos requisitos de ingresso, notadamente a aptidão física, mental e psicológica, bem como a idoneidade moral aferida por investigação social, jamais foram objeto de avaliação no certame público que proveu o cargo de Fiscal de Trânsito. Invocou, em seu favor, o teor da Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal.

Em razão da ausência de pedido liminar, foi apenas determinada a expedição de notificações, citações e intimações pertinentes (evento 6, DESPADEC1).

A Câmara Municipal de Vereadores de Lajeado apresentou breve manifestação, sustentando a regularidade do processo legislativo e a presunção de constitucionalidade da lei, deduzindo pedido subsidiário de modulação de efeitos (evento 20, PET1).

O Município de Lajeado, em manifestação mais extensa, defendeu a constitucionalidade da norma (evento 22, CONT1). Argumentou, em síntese, que não se trata de transposição, mas de legítima transformação de cargos, ato de gestão amparado na autonomia municipal e no princípio da eficiência. Sustentou a existência de afinidade substancial entre as atribuições dos cargos, uma vez que a fiscalização de trânsito já constituiria exercício de poder de polícia e uma forma de segurança pública primária. Invocou, nesse sentido, o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 995, que reconheceu as Guardas Municipais como integrantes do Sistema de Segurança Pública. Alegou que a exigência de curso de formação específico, de caráter eliminatório, funciona como uma garantia de qualificação e afasta a pecha de provimento indevido. Citou, como paradigmas, leis similares dos Municípios de Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Viamão, e, de forma contundente, a Lei Estadual nº 15.516/2020, de iniciativa do próprio Ministério Público, que promoveu a unificação de cargos em sua estrutura e teve a constitucionalidade reconhecida por este Tribunal e mantida pelo Supremo Tribunal Federal. Subsidiariamente, requereu a modulação dos efeitos da decisão para preservar a segurança jurídica.

Citado, o Procurador-Geral do Estado pugnou pela manutenção da norma no ordenamento jurídico, com base na presunção de constitucionalidade dos atos normativos e na independência dos Poderes (evento 19, PET1).

O Ministério Público, em parecer final, reiterou os argumentos expendidos na inicial, refutando as teses defensivas e opinando pela integral procedência da ação (evento 25, PARECER1).

Os autos vieram-me conclusos para julgamento em 26 de setembro de 2025.

É o relatório.

VOTO

Eminentes Colegas. Trata-se, consoante positivado no sumário relatório, de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11 e do parágrafo único do artigo 17, todos da Lei Municipal nº 11.719, de 11 de abril de 2024, do Município de Lajeado, que *"institui a Guarda Civil Municipal de Lajeado - GCML"*.

A questão posta a desate neste colendo Órgão Especial se restringe a perquirir acerca da constitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal nº 11.719, de 11 de abril de 2024, do Município de Lajeado, que, ao instituir a Guarda Civil Municipal, promoveu a transformação do cargo de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano no novo cargo de Guarda Civil Municipal. O cerne da controvérsia reside em definir se tal medida legislativa configura uma legítima reorganização administrativa, amparada na autonomia municipal e no princípio da eficiência, ou se, ao revés, materializa uma forma de provimento derivado de cargo público – a transposição –, vedada pela ordem constitucional por contornar a regra do concurso público.

Com efeito, de modo preambular, a emprestar consistência à fundamentação, imprescindível se afigura a transcrição dos dispositivos inquinados do vício supremo da inconstitucionalidade, os artigos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11 e do parágrafo único do artigo 17, todos da Lei Municipal nº 11.719, de 11 de abril de 2024, do Município de Lajeado, ***expressis verbis:***

LEI Nº 11.719, DE 11 DE ABRIL DE 2024.

Institui a Guarda Civil Municipal de Lajeado — GCML.

(...)

Art. 4º O cargo de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano passa a denominar-se Guarda Civil Municipal, altera-se o coeficiente e o padrão remuneratório, passando o anexo I da Lei nº 10.079, de 30 de março de 2016, que institui o Plano de Carreira dos Servidores do Município de Lajeado, a vigorar com a seguinte redação:

ANEXO I – QUADRO GERAL DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO

Cargo	Carga horária em horas	Coeficiente	Padrão	Vagas	
				Ocupadas	Dispo-níveis
.....	.....	.....	.....	.....	.....

Guarda Civil Municipal	33	4,0056	33	33	02

Parágrafo único. Aos servidores oriundos do cargo de Fiscal de Trânsito e dos serviços de transporte urbano, restam respeitados todos os direitos e vantagens adquiridos, precipuamente o tempo de contribuição previdenciária, aprovação do estágio probatório, licença-prêmio, bem como, os requisitos para efeitos de progressões verticais e horizontais, seus níveis e letras.

Art. 5º Ficam criadas 13 (treze) vagas para o cargo de Guarda Civil Municipal, alterando-se o anexo I da Lei nº 10.079, de 30 de março de 2016, que institui o Plano de Carreira dos Servidores do Município de Lajeado, passando a vigorar com a seguinte redação:

ANEXO I – QUADRO GERAL DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO

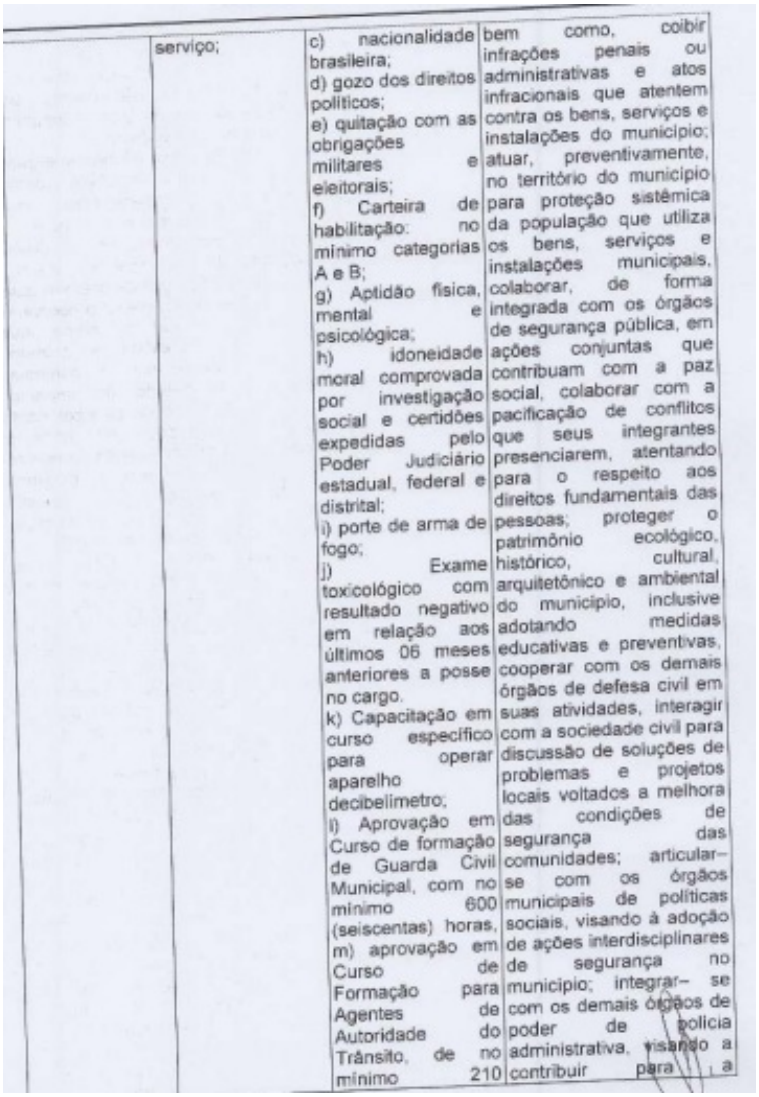
Cargo	Carga horária em horas	Coeficiente	Padrão	Vagas	
				Ocupadas	Disponíveis
Guarda Civil Municipal	33	4,0056	33	33	15

Art. 6º Ao cargo de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano que passou a denominar-se Guarda Civil Municipal, ficam acrescidas as atribuições abaixo descritas, alterando-se o anexo II da Lei nº 10.079, de 30 de março de 2016, que institui o Plano de Carreira dos Servidores do Município de Lajeado, passando a vigorar com a seguinte redação:

ANEXO II

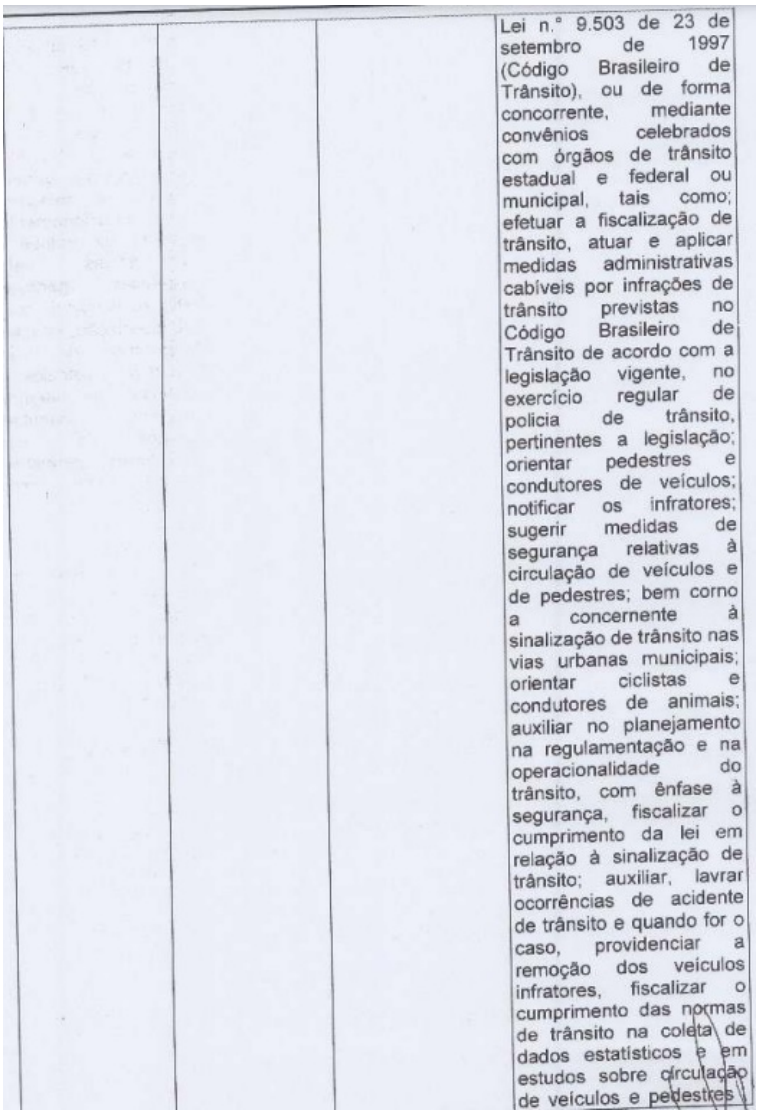
ESPECIFICAÇÕES DAS CATEGORIAS FUNCIONAIS – ESTRUTURA DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO

Denominação	Carga Horária Semanal	Escolaridade / condições	Atribuições
Guarda Civil Municipal	Carga horária semanal de 33 horas, admitindo regime de escala de	a) Idade: mínima de 18 anos completos; b) Instrução: Ensino Médio Completo;	Proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município; prevenir e inibir, pela presença e vigilância,

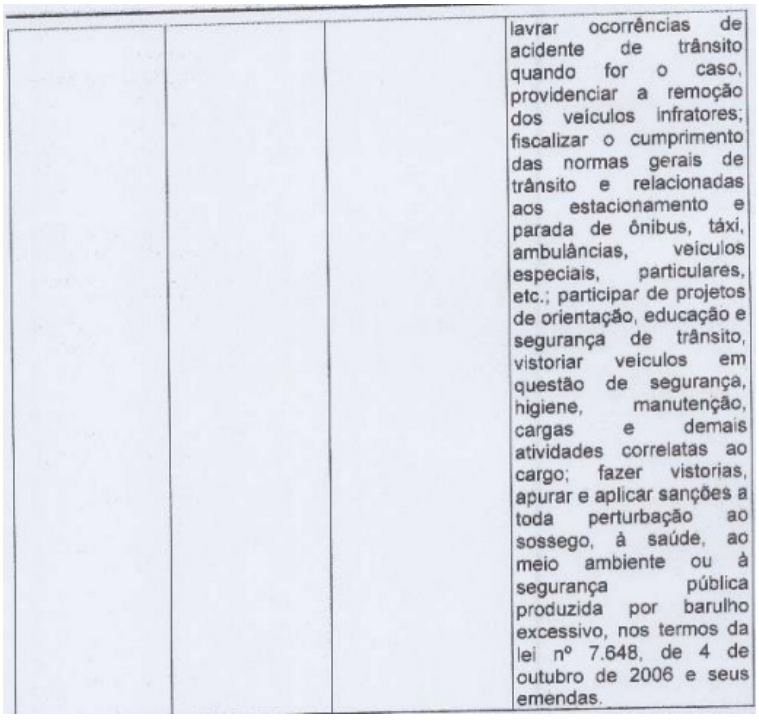


	serviço;	c) nacionalidade brasileira; d) gozo dos direitos políticos; e) quitação com as obrigações militares e eleitorais; f) Carteira de habilitação: no mínimo categorias A e B; g) Aptidão física, mental e psicológica; h) idoneidade moral comprovada por investigação social e certidões expedidas pelo Poder Judiciário estadual, federal e distrital; i) porte de arma de fogo; j) Exame toxicológico com resultado negativo em relação aos últimos 06 meses anteriores a posse no cargo. k) Capacitação em curso específico para operar aparelho decibelímetro; l) Aprovação em Curso de formação de Guarda Civil Municipal, com no mínimo 600 (seiscentas) horas, m) aprovação em Curso de Formação para Agentes de Autoridade do Trânsito, de no mínimo 210	bem como, coibir infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações do município; atuar, preventivamente, no território do município para proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais, colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social, colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas; proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas, cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades, interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados a melhora das condições de segurança das comunidades; articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no município; integrar- se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a

		(duzentos e dez) horas; n) Curso de habilitação ao porte de arma de fogo, de no mínimo 100 (cem) horas; o) Curso de identificação de maus-tratos em animais/direito dos animais, de no mínimo 10 (dez) horas. Os cursos de formação em Guarda Civil Municipal, Formação para Agentes de Autoridade do Trânsito e Habilitação para o porte de arma de fogo possuem caráter classificatório e eliminatório. O curso de formação em Guarda Civil Municipal deverá observar o Regulamento específico a ser editado pelo Poder Executivo. Caso o candidato seja reprovado em qualquer fase ou curso, será excluído do certame.	normalização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal; garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; encaminhar à Delegacia de Polícia, diante de flagrante delito, o autor de infrações, preservando o local do crime, quando possível e quando for necessário, contribuir no estudo do impacto na segurança local, conforme plano diretor do município por ocasião da construção de empreendimento de grande porte, desenvolver ações preventivas à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros municípios ou das demais esferas estadual e federal; auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários; atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local; conduzir veículos do Município, exercer as competências de trânsito que lhes são conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da



Lei n.° 9.503 de 23 de setembro de 1997 (Código Brasileiro de Trânsito), ou de forma concorrente, mediante convênios celebrados com órgãos de trânsito estadual e federal ou municipal, tais como; efetuar a fiscalização de trânsito, atuar e aplicar medidas administrativas cabíveis por infrações de trânsito previstas no Código Brasileiro de Trânsito de acordo com a legislação vigente, no exercício regular de polícia de trânsito, pertinentes a legislação; orientar pedestres e condutores de veículos; notificar os infratores; sugerir medidas de segurança relativas à circulação de veículos e de pedestres; bem corno a concernente à sinalização de trânsito nas vias urbanas municipais; orientar ciclistas e condutores de animais; auxiliar no planejamento na regulamentação e na operacionalidade do trânsito, com ênfase à segurança, fiscalizar o cumprimento da lei em relação à sinalização de trânsito; auxiliar, lavrar ocorrências de acidente de trânsito e quando for o caso, providenciar a remoção dos veículos infratores, fiscalizar o cumprimento das normas de trânsito na coleta de dados estatísticos e em estudos sobre circulação de veículos e pedestres



lavrar ocorrências de acidente de trânsito quando for o caso, providenciar a remoção dos veículos infratores; fiscalizar o cumprimento das normas gerais de trânsito e relacionadas aos estacionamento e parada de ônibus, táxi, ambulâncias, veículos especiais, particulares, etc.; participar de projetos de orientação, educação e segurança de trânsito, vistoriar veículos em questão de segurança, higiene, manutenção, cargas e demais atividades correlatas ao cargo; fazer vistorias, apurar e aplicar sanções a toda perturbação ao sossego, à saúde, ao meio ambiente ou à segurança pública produzida por barulho excessivo, nos termos da lei nº 7.648, de 4 de outubro de 2006 e seus emendas.

Art. 7º Os atuais ocupantes do cargo de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano serão submetidos gradualmente ao curso de formação de Guarda Civil Municipal.

Art. 8º Somente após a aprovação nos cursos de formação de Guarda Civil Municipal, o servidor que titulava o cargo de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano poderá realizar as funções de Guarda Civil Municipal.

Art. 9º Enquanto o servidor não for submetido aos cursos de formação de Guarda Civil Municipal ou caso não seja aprovado, desempenhará as funções de fiscalização do trânsito e serviços de transporte.

(...) Art. 11 Enquanto não realizar os cursos de formação de Guarda Civil Municipal e caso não seja aprovado em tais cursos, o servidor que titulava o cargo de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano receberá o adicional de risco de vida no percentual de 40% do valor do vencimento básico do cargo.

(...)Art. 17 (...)

Parágrafo único. Exceto aos candidatos oriundos do cargo de fiscal de trânsito e de serviços de transporte urbano, que seguirão com os benefícios previamente existentes.

A Constituição da República, em seu artigo 37, inciso II, estabeleceu o concurso público de provas ou de provas e títulos como a via de regra, isonômica e meritocrática, para a investidura em cargo ou emprego público. Tal preceito, replicado com igual força normativa no artigo 20, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e de observância obrigatória pelos Municípios por força do artigo 8º da Carta Estadual, não representa um mero formalismo, mas a concretização de princípios basilares do Estado Democrático de Direito, como a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, ***ad litteram***:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Constituição Federal)

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. (Constituição Estadual)

Art. 8.º 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 Constituição Federal e nesta Constituição. (Constituição Estadual)

O concurso público é o instrumento por excelência que garante a todos os cidadãos o igual acesso aos cargos públicos, selecionando os mais aptos a servir à coletividade com base em critérios objetivos de conhecimento e capacidade. Por via de consequência, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se, de forma adamantina, no sentido de rechaçar toda e qualquer modalidade de provimento que represente um atalho a essa via régia.

Nesse contexto, as formas de provimento derivado que historicamente permitiam a ascensão, a transferência ou a transposição de servidores entre cargos e carreiras distintas foram, em sua maioria, consideradas incompatíveis com a nova ordem constitucional, por representarem burla à exigência do concurso. Essa consolidação jurisprudencial culminou na edição da Súmula Vinculante nº 43, cujo enunciado é cristalino, ***in verbis***:

> *Súmula Vinculantes nº 43. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.*

A vedação, portanto, é categórica: um servidor não pode ser alçado a um cargo que não pertence à carreira para a qual foi originariamente concursado, se para este novo cargo se exige um concurso público específico.

Não se nega, por óbvio, a prerrogativa da Administração Pública de se reorganizar, de modernizar suas estruturas e de readequar seus quadros de pessoal para melhor atender ao interesse público, em atenção ao princípio da eficiência. Nesse espectro, a figura da transformação de cargos é um instrumento de gestão válido e, por vezes, necessário.

Contudo, para que uma reestruturação de carreira seja considerada uma legítima **transformação** e não uma inconstitucional **transposição**, a jurisprudência, notadamente a partir do precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 1.591/RS, estabeleceu balizas muito claras, ***sic***:

> *EMENTA: Unificação, pela Lei Complementar nº 10.933-97, do Rio Grande do Sul, em nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, das duas, preexistentes, de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais. Assertiva de preterição da exigência de concurso público rejeitada em face da **afinidade de atribuições das categorias em questão, consolidada por legislação anterior à Constituição de 1988**. Ação direta julgada, por maioria, improcedente.*
> *(ADI 1591, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-1998, DJ 30-06-2000 PP-00038 EMENT VOL-01997-01 PP-00133)*

Assim, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a Suprema Corte assentou que a validade de tal medida depende da demonstração inequívoca de uma **identidade substancial** ou, no mínimo, de uma **afinidade intrínseca de atribuições** entre o cargo extinto (ou transformado) e o cargo criado, além da equivalência no nível de escolaridade e na complexidade das funções.

A transformação é legítima quando opera uma fusão ou reorganização de cargos que já são, em sua essência, análogos, visando à racionalização administrativa. A transposição, por outro lado, ocorre quando se promove um salto qualitativo, movendo o servidor para um cargo de natureza, responsabilidades e requisitos fundamentalmente distintos, para o qual ele não foi selecionado pelo crivo de um concurso público específico.

Para aferir a constitucionalidade da norma lajeadense, impõe-se uma análise comparativa minuciosa entre as atribuições do cargo originário de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano, conforme delineado na Lei Municipal nº 10.079/2016, e as do novo cargo de Guarda Civil Municipal, instituído pela lei ora impugnada.

O Anexo II da Lei nº 10.079/2016 descrevia as atribuições do **Fiscal de Trânsito** de forma estritamente vinculada à sua denominação (evento 1, OUT4, pg. 33), ***in litteris***:

> *Exercer a fiscalização de trânsito, nos termos da legislação federal pertinente, orientar pedestres e condutores de veículos, notificar os infratores, sugerir medidas de segurança relativas à circulação de veículos e de pedestres, bem como a concernente à sinalização de trânsito nas vias urbanas municipais, orientar ciclistas e condutores de animais, auxiliar no planejamento, regulamentação e na*

operacionalização do trânsito, com ênfase à segurança. Fiscalizar o cumprimento em relação à sinalização de trânsito. Auxiliar na coleta de dados estatísticos e em estudos sobre a circulação de veículos e pedestres. Lavrar as ocorrências de trânsito e quando for o caso, providenciar a remoção dos veículos infratores. Fiscalizar o cumprimento das normas gerais de trânsito e relacionadas aos estacionamentos e paradas de ônibus, táxis, ambulâncias e veículos especiais. Participar de projetos de orientação, educação e segurança de trânsito. Vistoriar veículos, em questões de segurança, higiene, manutenção, carga, etc. Demais atividades afins, especialmente as contidas no art. 24 do Código Nacional de Trânsito, previsto na Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Acompanhar a execução dos serviços de transporte urbano concedido; fiscalizar a regularidade do cumprimento dos itinerários e horários estabelecidos; fiscalizar e exigir o cumprimento às normas de acessibilidade e segurança dos usuários; efetuar a coleta de dados dos veículos como: quilometragem, número de passageiros, ano de fabricação e outros quando necessário; controlar aplicando as penalidades previstas em lei, nos casos de transgressões disciplinares pertinentes à fiscalização. Investigar as denúncias recebidas de usuários do transporte urbano; dirigir veículo do Município para realização das tarefas afins; desenvolver outras atividades correlatas. Os ocupantes deste cargo, no estrito exercício de suas funções, deverão estar devidamente identificados e padronizados de uniforme, com os devidos equipamentos de proteção, segurança e comunicação.

Trata-se, inequivocamente, de um cargo de natureza técnica e administrativa, cujo escopo de atuação é setorial e limitado ao ordenamento viário. O seu poder de polícia é meramente administrativo, instrumentalizado pela aplicação de sanções previstas no Código de Trânsito Brasileiro.

Em flagrante contraste, a Lei nº 11.719/2024, em seu artigo 6º, atribui ao **Guarda Civil Municipal** um plexo de competências que transcende, e muito, a esfera do trânsito (evento 1, OUT2, pg. 05), ***sic***:

Proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município; prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como, coibir infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações do município; atuar, preventivamente, no território do município para proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais, colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social, colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas; proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas, cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades, interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados a melhora das condições de segurança das comunidades; articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no município; integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normalização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal; garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; encaminhar à Delegacia de Polícia, diante de flagrante delito, o autor de infrações, preservando o local do crime, quando possível e quando for necessário, contribuir no estudo do impacto na segurança local, conforme plano diretor do município por ocasião da construção de empreendimento de grande porte, desenvolver ações preventivas à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros municípios ou das demais esferas estadual e federal; auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários; atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local; *conduzir veículos do Município, exercer as competências de trânsito que lhes são conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997 (Código Brasileiro de Trânsito), ou de forma concorrente, mediante convênios celebrados com órgãos de trânsito estadual e federal ou municipal, tais como; efetuar a fiscalização de trânsito, atuar e aplicar medidas administrativas cabíveis por infrações de trânsito previstas no Código Brasileiro de Trânsito de acordo com a legislação vigente, no exercício regular de policia de trânsito, pertinentes a legislação; orientar pedestres e condutores de veículos; notificar os infratores; sugerir medidas de segurança relativas a circulação de veículos e de pedestres; bem como a concernente a sinalização de trânsito nas vias urbanas municipais; orientar ciclistas e condutores de animais; auxiliar no planejamento na*

regulamentação e na operacionalidade do trânsito, com ênfase à segurança, fiscalizar o cumprimento da lei em relação à sinalização de trânsito; auxiliar, lavrar ocorrências de acidente de trânsito e quando for o caso, providenciar a remoção dos veículos infratores, fiscalizar o cumprimento das normas de trânsito na coleta de dados estatísticos e em estudos sobre circulação de veículos e pedestres, lavrar ocorrências de acidente de trânsito quando for o caso, providenciar a remoção dos veículos infratores; fiscalizar o cumprimento das normas gerais de trânsito e relacionadas aos estacionamento e parada de ônibus, taxi, ambulâncias, veículos especiais, particulares, etc.; participar de projetos de orientação, educação e segurança de trânsito, vistoriar veículos em questão de segurança, higiene, manutenção, cargas e demais atividades correlatas ao cargo; fazer vistorias, apurar e aplicar sanções a toda perturbação ao sossego, à saúde, ao meio ambiente ou à segurança pública produzida por barulho excessivo, nos termos da lei nº 7.648, de 4 de outubro de 2006 e seus emendas.

Como bem se verifica, a natureza da função foi radicalmente alterada. Passou-se de apenas uma fiscalização administrativa para uma atividade de segurança pública ostensiva e preventiva. A menção expressa à prevenção de "infrações penais" e à atuação em "flagrante delito" denota, por si só, o ingresso em uma esfera de atuação que muito transcende à do antigo fiscal de trânsito.

Além disso, outra contundente prova dessa transmutação reside nos **requisitos de provimento**. Enquanto o cargo de Fiscal de Trânsito exigia o Ensino Médio completo e curso de habilitação sobre trânsito, o cargo de Guarda Civil Municipal, conforme o mesmo artigo 6º da nova lei, passa a demandar, ***ipsis verbis***:

a) Idade mínima de 18 anos completos;

b) Ensino Médio Completo;

*c) Aptidão **física, mental e psicológica**;*

*d) **Idoneidade moral comprovada por investigação social** e certidões judiciais;*

*e) Habilitação para o **porte de arma de fogo**;*

*f) **Exame toxicológico** com resultado negativo;*

*g) Aprovação em **Curso de Formação de Guarda Civil Municipal** de, no mínimo, 600 horas;*

*h) Aprovação em **Curso de Formação para Agentes de Autoridade do Trânsito** de, no mínimo, 210 horas;*

*i) Aprovação em **Curso de Habilitação para o Porte de Arma de Fogo** de, no mínimo, 100 horas.*

Esses novos requisitos não são meros detalhes ou exigências de capacitação acessória. Aptidão física, mental, psicológica e idoneidade moral são atributos pessoais, intrínsecos, que definem o perfil de um agente de segurança. Tais aptidões não são "adquiridas" em um curso de formação, são pré-requisitos que devem ser aferidos no momento da seleção, por meio de etapas específicas de um concurso público desenhado para a carreira de segurança. O concurso para Fiscal de Trânsito, por sua própria natureza, não avaliou – nem poderia ter avaliado – se os candidatos possuíam o equilíbrio psicológico para portar uma arma de fogo, a higidez física para uma perseguição ou a idoneidade moral para atuar em situações de conflito e risco.

Outrossim, a própria lei, em seus artigos 4º e 10, evidencia a criação de um cargo de natureza distinta e mais valorizada ao promover um significativo aumento de remuneração. O coeficiente salarial foi elevado de 3,3380 para 4,0056, além da criação de um "adicional de risco de vida" de 50% sobre o vencimento básico. Essa valorização remuneratória não corresponde a uma simples reestruturação, mas sim à ascensão a um novo patamar funcional, com maiores responsabilidades e periculosidade, o que, pela ordem constitucional, só poderia ocorrer mediante novo concurso público.

Nesse sentido, igualmente milita monolítica a orientação jurisprudencial do egrégio Sodalício Supremo, ***in litteris:***

Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Acre. Polícia Penal. Transformação de cargos. 1 Ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto normas constitucionais do Estado do Acre que ***alteraram o regime jurídico da carreira de Policial Penal****. 2. A pretexto de promover reestruturação na carreira,* ***tais normas tornaram viável a investidura de Motoristas Penitenciários em cargos de Policial Penal. Por serem carreiras com atribuições e exigências para provimento distintas, há violação ao art. 37, II, da Constituição****. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente. Tese: A transformação de carreira de nível médio em outra de nível superior, com atribuições distintas, constitui forma de provimento derivado vedada pelo art. 37, II, da CF/88.*
(ADI 7229, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-12-2023 PUBLIC 06-12-2023)

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. SÚMULA VINCULANTE 43. 1. Agravo interno em reclamação ajuizada contra acórdão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, que, nos autos do Mandado de Segurança 25.436, concedeu a segurança vindicada, determinando o enquadramento dos ora agravantes, servidores ocupantes do cargo de Engenheiro Agrônomo, com lotação inicial no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). 2. ***Esta Corte, após reiterados julgamentos sobre o princípio do concurso público e formas de provimento derivado de cargo público efetivo, converteu o enunciado de súmula de jurisprudência dominante nº 685 na Súmula Vinculante 43, com a seguinte redação: "É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido"****. 3.* ***Essa construção jurisprudencial, baseada no art. 37, II, da Constituição, encontra exceção justamente na hipótese de extinção de órgão ou ente público, com aproveitamento de seus servidores mediante novo enquadramento funcional.*** *Para tanto, porém,* ***devem ser cumpridos os requisitos de (i) identidade substancial entre os cargos de origem e o de destino, (ii) compatibilidade funcional, (iii) similitude remuneratória e (iv) equivalência dos requisitos exigidos em concurso público.*** *4. O ato reclamado não avaliou efetivamente os requisitos necessários, pelo que afrontou a Súmula Vinculante 43 ao autorizar o enquadramento em questão. 5. Agravo interno a que se nega provimento.*
(Rcl 42396 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 28-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-074 DIVULG 19-04-2022 PUBLIC 20-04-2022)

No mesmo sentido, sedimentada a juriprudência deste Egrégio Órgão Especial, ***sic***:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.115/2023 DE PALMARES DO SUL. ALTERAÇÃO DO PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES. ALTERAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO DE TÉCNICO EM TRIBUTOS. ACRÉSCIMO DE FUNÇÕES QUE PERTENCIAM A CARGO EXTINTO. REQUISITOS DE PROVIMENTO E CARGA HORÁRIA DISTINTOS. OFENSA AO ART. 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTS. 8º E 20 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. ***É inconstitucional a norma que, a pretexto de readequação de carreiras, altera as atribuições e padrão de vencimentos de cargo (no caso, Técnico em Tributos), realizando espécie de equiparação com extinta categoria (Inspetor Tributário), possuindo requisitos para provimento diversos. Cargo equiparado de Nível Médio, enquanto o extinto exigia Nível Superior. Ofensa à Súmula Vinculante nº 43. Precedentes do STF e desta Corte.*** *DECLARARAM A INCONSTITUCIONALIDADE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085817344, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 30-09-2024)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IGREJINHA. LEI MUNICIPAL QUE

REESTRUTUA O PLANO DE CARREIRA DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. ASCENSÃO FUNCIONAL. CARGOS COM ATRIBUIÇÕES E REQUISITOS DE PROVIMENTO DIVERSOS. NÃO-REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OFENSA AO ART. 37, INCISO II, CF/88 E AO ART. 20, CAPUT, CE/89. SÚMULA VINCULANTE Nº 43 DA CORTE SUPREMA. 1. De acordo com o preceito legal impugnado, o tempo de serviço público prestado, assim como o nível de formação, são fatores que determinam o reenquadramento do titular do cargo de professor dos anos iniciais do ensino fundamental (Área I) no cargo de professor dos anos finais do ensino fundamental (Área II). 2. ***A migração do servidor de um cargo para outro, de carreira diversa, com atribuições e requisitos de provimento incontroversamente distintos, sem a aprovação prévia em concurso público, como autoriza a norma objurgada, configura flagrante burla às regras previstas no art. 37, II, da CF/88 e no art. 20 da CE/89, razão por que flagrado o vício de inconstitucionalidade material. 3. A ascensão funcional, que constitui forma de provimento de cargo em carreira diversa daquela na qual o servidor ingressou no serviço público, não foi recepcionada pela Ordem Constitucional vigente.*** *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080866700, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 30-09-2019)*

Portanto, a transformação operada pela lei lajeadense não foi uma mera reorganização. Foi um salto qualitativo e substancial que alçou servidores selecionados para uma função técnica e administrativa a uma carreira de segurança pública, com riscos, responsabilidades e exigências de perfil completamente distintas. A afinidade de algumas atribuições é meramente periférica, pois a fiscalização de trânsito tornou-se apenas uma das muitas e mais complexas funções do novo cargo. A essência foi transmutada.

O Município de Lajeado, em sua defesa, articula argumentos que, embora bem construídos, não resistem a uma análise constitucional mais aprofundada.

A defesa aponta o artigo 9º da lei – que determina que o servidor não aprovado nos cursos de formação permanecerá em suas funções originais – como prova de que não há provimento derivado, raciocínio que, ***data maxima venia***, é falacioso. Esta cláusula, na verdade, é a confissão da inconstitucionalidade, pois, ao prever destinos distintos para os servidores de um mesmo cargo original (uns se tornam guardas, outros permanecem fiscais), a lei cria uma bifurcação na carreira que só seria possível mediante novo concurso. O vício não está na consequência da reprovação, mas na própria existência da "ponte de ouro" que permite a tentativa de travessia para uma nova carreira sem o devido processo seletivo público. A Súmula Vinculante nº 43 veda a modalidade de provimento que *"propicie ao servidor investir-se"* em cargo de outra carreira, razão pela qual a mera criação dessa possibilidade já configura a inconstitucionalidade.

O argumento de que o próprio Ministério Público promoveu reestruturação similar (Lei Estadual nº 15.516/2020) é o mais engenhoso, mas igualmente improcedente, por se tratar de situação fática e juridicamente distinta. Conforme o acórdão desta Corte na ADI nº 70084974955, que julgou constitucional a referida lei estadual, a unificação dos cargos de *"Agente Administrativo"* e *"Oficial do Ministério Público"* no novo cargo de *"Técnico do Ministério Público"* foi validada por ter sido constatada, naquele caso concreto, a **identidade substancial** entre as funções. A ementa do julgado é clara, ***expressis verbis***:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL N. 15.516/2020 QUE ESTABELECE PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS, NO QUADRO DE PESSOAL DE PROVIMENTO EFETIVO DOS SERVIÇOS AUXILIARES DO MINISTÉRIO PÚBLCIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRANSPOSIÇÃO DOS CARGOS DE AGENTE ADMINISTRATIVO E OFICIAL EM TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO PROPONENTE JÁ QUE O REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA, QUE SE TRADUZ NA CONGRUÊNCIA ENTRE OS OBJETOS OU FINALIDADES INSTITUCIONAIS DA ENTIDADE AUTORA E O CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA QUESTIONADA, ESTÁ PRESENTE. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estendeu ao Ministério Público a faculdade de propor à Assembleia Legislativa a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como a fixação dos vencimentos de seus membros e servidores (art. 109, III). Não se vislumbra qualquer eiva de inconstitucionalidade material no art. 19,

incisos II, III e IV, da Lei Estadual n. 15.516/2020 que estabeleceu a reclassificação e unificação de cargos públicos, ***havendo identidade substancial entre as funções, mesma remuneração, equivalência dos requisitos de escolaridade e forma de recrutamento (concurso público). Inexistência de violação do disposto no art. 20 da Constituição do estado do rio grande do sul.*** *Preliminar rejeitada. Pedido julgado improcedente.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084974955, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 11-06-2021)*

Ambos os cargos originários no âmbito do Ministério Público eram de natureza eminentemente administrativa, de suporte à atividade-fim do órgão, com o mesmo nível de escolaridade e complexidade. A unificação, portanto, foi uma legítima racionalização de carreiras análogas. No caso de Lajeado, como exaustivamente demonstrado, a disparidade entre a fiscalização de trânsito e a atividade de segurança pública ostensiva e armada é abissal. A analogia, portanto, não se sustenta. Cumpre ainda registrar que a decisão do Supremo Tribunal Federal no ARE 1.382.496, ao negar seguimento ao recurso contra o acórdão deste Tribunal, o fez por razões processuais (óbice das Súmulas 279 e 280), sem adentrar no mérito da questão constitucional, não servindo, portanto, como precedente vinculante para o caso ora em análise.

A defesa municipal invoca corretamente o decidido na ADPF 995, que reconheceu as Guardas Municipais como órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública. Tal julgado é, de fato, um marco na valorização dessas instituições. Contudo, ele não outorga ao legislador municipal uma carta branca para contornar as regras de investidura em cargo público. **O fato de a Guarda Municipal ser um órgão de segurança pública, na verdade, reforça a necessidade de um concurso público rigoroso e específico, que possa selecionar os cidadãos com o perfil psicológico, físico e moral adequado para tão nobre e arriscada funçã**o. A relevância da GCM não justifica, mas, ao contrário, repele o provimento por vias transversas.

Sendo assim, a Lei Municipal nº 11.719/2024 do Município de Lajeado, nos dispositivos impugnados, ao promover a transformação do cargo de Fiscal de Trânsito em Guarda Civil Municipal, desbordou dos limites da legítima reorganização administrativa e ingressou no campo vedado do provimento derivado por transposição. A ausência de identidade substancial entre as atribuições, o incremento de remuneração e, principalmente, os diferentes requisitos de ingresso dos cargos, torna a medida incompatível com a regra do concurso público.

Os servidores que ingressaram no cargo de Fiscal de Trânsito foram selecionados para uma função técnica e administrativa. Não se pode presumir que possuam as aptidões físicas, psicológicas e morais indispensáveis ao exercício da atividade de segurança pública, que envolve o porte de arma de fogo e o enfrentamento direto da criminalidade. A exigência de um curso de formação, embora louvável, não supre a ausência de um processo seletivo inicial específico, que é a única forma de garantir que os agentes de segurança do Município sejam, de fato, os mais aptos para a função.

A norma impugnada, portanto, viola frontalmente o artigo 20, *caput*, da Constituição Estadual, e, por simetria, o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, além de contrariar o entendimento pacificado na Súmula Vinculante nº 43.

Por fim, a defesa do Município, bem como a Câmara de Vereadores, postulam, subsidiariamente, a modulação dos efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade, com base no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, invocando razões de segurança jurídica e excepcional interesse social. O pleito, contudo, não merece acolhida.

No que diz respeito à modulação de efeitos, leciona MARCELO NOVELINO que, via de regra, a declaração de inconstitucionalidade produz efeitos retroativos, admitindo-se, excepcionalmente, a modulação de efeitos por razões de segurança jurídica ou interesse social (*NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 16 ed. Editora JusPodvm. pg. 245*), ***expressis verbis***:

> ***A declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo produz, em regra, efeitos retroativos (ex tunc), por ser a lei inconstitucional considerada um ato nulo (teoria da nulidade), com vício de origem. Excepcionalmente, no entanto, a declaração poderá ter eficácia apenas a partir do trânsito em julgado (ex nunc) ou de momento futuro (pro futuro) fixado na decisão.***
> *Para a modulação temporal dos* ***efeitos*** *da decisão devem ser observados dois requisitos:* ***razões de segurança jurídica ou de interesse social a justificar o afastamento do princípio da nulidade****; e* ***quórum de dois terços dos membros do Tribunal*** *(Lei 9.868/1999, art. 27). Quando a declaração d e* ***inconstitucionalidade*** *não faz expressa referência ao momento, os* ***efeitos*** *temporais são presumidamente retroativos.*

Exige-se, ademais, quórum qualificado para tanto, consoante art. 27 da Lei n. 9868/1999, ***sic:***

> *Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal,* ***por maioria de dois terços de seus membros****, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.*

Portanto, a declaração de inconstitucionalidade, como afirmado por abalizada doutrina, possui, como regra geral, eficácia ***ex tunc***, desfazendo o ato normativo viciado desde a sua origem, como se nunca tivesse existido no mundo jurídico. A modulação de seus efeitos é medida excepcionalíssima, reservada a situações em que a aplicação da regra geral de nulidade retroativa pudesse causar um abalo ainda maior à ordem jurídica ou social do que a própria manutenção temporária da norma inconstitucional. Não é o que ocorre no presente caso.

Em primeiro lugar, não se vislumbra o alegado risco à segurança jurídica. A norma impugnada viola de forma direta e inequívoca um dos princípios mais consolidados da nossa ordem constitucional e um enunciado de Súmula Vinculante. Não se trata de uma controvérsia jurídica nova ou de uma interpretação constitucional inédita. A vedação à transposição de cargos é matéria pacificada há décadas. A boa-fé dos servidores que participaram do processo de qualificação, embora relevante, não pode se sobrepor à nulidade manifesta de um ato que atenta contra o interesse público primário. A verdadeira segurança jurídica reside na previsibilidade e na estabilidade que emanam da estrita observância das regras constitucionais, e não na convalidação de atos que as subvertem.

Ademais, modular os efeitos da decisão neste caso criaria um perigoso precedente, sinalizando aos gestores públicos que é possível contornar a regra do concurso público por meio de expedientes legislativos, confiando em uma posterior chancela judicial por meio da modulação. Tal cenário erodiria a força normativa da Constituição e incentivaria a proliferação de atos administrativos viciados, devendo ser desestimulada a edição de leis írritas à Constituição, consoante sedimentada jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, ***ipsis litteris***:

> *CAPACIDADE POSTULATÓRIA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Cabe distinguir, seja o processo subjetivo, seja objetivo, legitimidade – condição da ação – de capacidade postulatória. EMBARGOS DECLARATÓRIOS – ERRO MATERIAL. Uma vez constatado erro material na referência a dispositivo legal, cumpre afastá-lo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PEDIDO – PROCEDÊNCIA – GUERRA FISCAL – MODULAÇÃO.* ***Considerados a nulidade do ato normativo, a prevalência da Constituição, o desestímulo à edição de leis inconstitucionais e a jurisprudência do Tribunal sobre a guerra fiscal, descabe a modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.***
> *(ADI 3674 ED-segundos, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 05-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 22-09-2020 PUBLIC 23-09-2020)*

> *CARTA ESTADUAL – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO GOVERNADOR – INCONSTITUCIONALIDADE. Surge inconstitucional disciplina, na Carta do Estado, de matéria cuja iniciativa de projeto é reservada ao Governador, como ocorre se, mediante preceito, dispõe-se sobre a*

revisão concomitante e automática de valores incorporados à remuneração de servidores públicos em razão do exercício de função ou mandato quando reajustada a remuneração atinente à função ou ao cargo paradigma – artigo 89, § 6º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRONUNCIAMENTO POSITIVO – MODULAÇÃO. ***A modulação de pronunciamento do Supremo, considerada a passagem do tempo, implica, a um só tempo, desconhecer írrito o ato contrário à Constituição Federal e estimular atuação normativa à margem desta última, apostando-se na morosidade da Justiça e em ter-se o dito pelo não dito, como se, até então, a Lei Fundamental não houvesse vigorado.***
(ADI 3848, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11-02-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 05-03-2015 PUBLIC 06-03-2015)

Em segundo lugar, e de forma ainda mais contundente, não há **excepcional interesse social** que justifique a modulação. Pelo contrário, o interesse social clama pela aplicação integral dos efeitos da nulidade. Modular os efeitos da decisão significaria manter, nas ruas de Lajeado, agentes de segurança pública portando armas de fogo que não foram submetidos, no momento de seu ingresso no serviço público, a um processo seletivo que aferisse adequadamente suas aptidões físicas, psicológicas e morais para o exercício de tão complexa e arriscada função.

A segurança da população, respeitosamente, não pode ser confiada a um corpo de agentes cujo perfil para a atividade de segurança nunca foi devidamente testado em um certame público específico para tal fim. A exigência de um concurso rigoroso para as carreiras de segurança não é um capricho burocrático, mas uma garantia fundamental para a sociedade de que o monopólio do uso da força pelo Estado será exercido por profissionais com o perfil adequado, minimizando os riscos de abusos, erros e despreparo. Manter, mesmo que temporariamente, uma situação de flagrante inadequação na composição da força de segurança municipal seria um ato de irresponsabilidade e geraria um risco concreto e incalculável à incolumidade pública. Este é o efeito nocivo mais grave que a modulação causaria.

O argumento de que a declaração de nulidade criaria um "vácuo" na segurança é uma falácia, pois a decisão não extingue o cargo de Guarda Civil Municipal, nem impede o Município de tê-la. Apenas declara a inconstitucionalidade da forma de provimento adotada. ***In casu***, os servidores retornarão às suas funções originais de Fiscais de Trânsito, para as quais foram devidamente concursados, e o Município poderá, e deverá, promover imediatamente um concurso público para o preenchimento regular dos cargos de Guarda Civil Municipal, selecionando, desta vez, cidadãos com o perfil e as aptidões que a nobre função exige.

Portanto, por não se configurarem os requisitos de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, e, ao contrário, por ser a modulação potencialmente danosa ao interesse público, impõe-se a rejeição do pleito, com a aplicação integral da eficácia ***ex tunc*** da declaração de inconstitucionalidade.

Por conseguinte, considerando os comemorativos do caso concreto, voto por julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11 e do parágrafo único do artigo 17, todos da Lei Municipal nº 11.719, de 11 de abril de 2024, do Município de Lajeado, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, ***caput***, e 20, ***caput***, da Constituição Estadual e, por simetria, ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

POSTO ISSO, voto por julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11 e do parágrafo único do artigo 17, todos da Lei Municipal nº 11.719, de 11 de abril de 2024, do Município de Lajeado.

Documento assinado eletronicamente por **NIWTON CARPES DA SILVA, Desembargador Relator** , em 19/11/2025, às 08:10:43, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20009603040v47** e o código CRC **a126a286**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): NIWTON CARPES DA SILVA
Data e Hora: 19/11/2025, às 08:10:43

5215447-75.2025.8.21.7000 **20009603040 .V47**

PÁGINA DE SEPARAÇÃO
(Gerada automaticamente pelo sistema.)

Documento 2

Tipo documento:
ACÓRDÃO
Evento:
JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO
Data:
19/11/2025 13:41:50
Usuário:
LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA
Processo:
5215447-75.2025.8.21.7000
Sequência Evento:
39

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5215447-75.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Criação / Extinção / Reestruturação de Orgãos ou Cargos Públicos
RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA SILVA
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL N. 11.719/2024. TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE FISCAL DE TRÂNSITO EM GUARDA CIVIL MUNICIPAL. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS. VIOLAÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

1) *Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em face dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11 e do parágrafo único do artigo 17, todos da Lei Municipal nº 11.719, de 11 de abril de 2024, do Município de Lajeado, que instituiu a Guarda Civil Municipal e promoveu a transformação do cargo de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano no novo cargo de Guarda Civil Municipal.*

2) *A Constituição Federal e a Constituição Estadual consagram o concurso público como regra cardeal para a investidura em cargo ou emprego público, tratando-se de pilar do Estado Democrático de Direito que materializa os princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência. A Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal veda expressamente toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.*

3) *A jurisprudência constitucional distingue a legítima transformação de cargos, ato de gestão que reorganiza carreiras com atribuições e requisitos afins, da inconstitucional transposição, que consiste na movimentação de servidor para carreira diversa, com natureza, complexidade e exigências de ingresso substancialmente distintas. Em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a Suprema Corte assentou que a validade de tal medida depende da demonstração inequívoca de uma identidade substancial ou, no mínimo, de uma afinidade intrínseca de atribuições entre o cargo extinto (ou transformado) e o cargo criado, além da equivalência no nível de escolaridade e na complexidade das funções.*

4) *No caso concreto, o cargo de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano, conforme previsto na Lei Municipal nº 10.079/2016, possuía atribuições de índole estritamente administrativa e setorial, focadas na fiscalização e ordenamento do tráfego viário e do transporte urbano. Em contrapartida, o cargo de Guarda Civil Municipal, instituído pela Lei nº 11.719/2024, possui natureza ostensiva de segurança pública, com competências para prevenir e coibir infrações penais, atuar em situações de flagrante delito, colaborar com as demais forças policiais e portar arma de fogo.*

5) *Ademais, a disparidade entre os requisitos de ingresso para os dois cargos é manifesta. Enquanto o cargo de Fiscal de Trânsito exigia ensino médio e curso de habilitação sobre trânsito, o cargo de Guarda Civil Municipal impõe uma série de novos e rigorosos requisitos, tais como aptidão física, mental e psicológica, idoneidade moral comprovada por investigação social, exame toxicológico e aprovação em extensos cursos de formação. Tais exigências demonstram que se tratam de carreiras ontologicamente distintas, não sendo o treinamento posterior capaz de suprir a ausência de um processo seletivo inicial que afira as aptidões inatas necessárias para a função de segurança pública.*

6) *Outrossim, a própria lei, em seus artigos 4º e 10, evidencia a criação de um cargo de natureza distinta e mais valorizada ao promover um significativo aumento de remuneração. O coeficiente salarial foi elevado de 3,3380 para 4,0056, além da criação de um "adicional de risco de vida" de 50% sobre o vencimento básico. Essa valorização remuneratória não corresponde a uma simples reestruturação, mas sim à ascensão a um novo patamar funcional, com maiores responsabilidades e periculosidade, o*

que, pela ordem constitucional, só poderia ocorrer mediante novo concurso público, sendo impositiva a declaração de inconstitucionalidade.

7) *Por fim, impositiva é a rejeição do pedido de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não se configurarem os requisitos de segurança jurídica ou excepcional interesse social. A manutenção dos efeitos da norma inconstitucional criaria um precedente pernicioso, incentivando a burla à regra do concurso público, e, mais grave, manteria em serviço agentes de segurança que não foram submetidos ao rigoroso crivo de seleção inicial que a função exige, gerando risco à incolumidade pública. O verdadeiro interesse social e a segurança jurídica residem na estrita observância da Constituição e na garantia de que a segurança pública seja exercida por profissionais devidamente selecionados e qualificados desde o ingresso na carreira.*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, julgar procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11 e do parágrafo único do art. 17, todos da Lei Municipal nº 11.719, de 11 de abril de 2024, do Município de Lajeado. Não participou deste julgamento o Desembargador Glênio José Wasserstein Hekman, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 13 de novembro de 2025.

Documento assinado eletronicamente por **NIWTON CARPES DA SILVA, Desembargador Relator** , em 19/11/2025, às 08:10:42, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20009603041v15** e o código CRC **0bb08e78**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): NIWTON CARPES DA SILVA
Data e Hora: 19/11/2025, às 08:10:42
