

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

12/01/2026 15:21:01

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5213401-50.2024.8.21.7000

Sequência Evento:

33



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 5213401-50.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Regime Estatutário

RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face do **MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA**, tendo por objeto a Lei-SAP nº 9.545, de 20JAN23, que altera dispositivos da Lei-SAP nº 6.477, de 21MAR12, que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Poder Legislativo de Santo Antônio da Patrulha, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências.

Nas razões, o proponente lembrou, inicialmente, o julgamento da ADI nº 70085605707, que reconheceu a inconstitucionalidade dos cargos em comissão de Chefe de Conservação de Limpeza, Assessor Administrativo e de Chefe de Secretaria, mas que, em seguida, o Município editou a Lei-SAP nº 9.346, de 1ºSET22, por meio da qual se manteve o cargo já declarado inconstitucional de Assessor Administrativo, posteriormente revogado pela Lei-SAP nº 9.509/21, e criou-se cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, cujas atribuições não se conformam às diretrizes constitucionais. Asseverou que foi editada a Lei-SAP nº 9.545/23 que, embora tenha revogado tacitamente a normativa anterior, ao disciplinar o mesmo assunto, manteve o cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, com idênticas atribuições, previstas no seu art. 2º, além de criar duas funções gratificadas: a de Diretor Legislativo e de Coordenador do Setor Almoxarifado, sem a realização de estudo de impacto financeiro e orçamentário no curso do processo legislativo que a originou. Disse que a legislação objurgada padece de vício formal, pois ensejou incremento de despesas sem prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário, além de estar eivada de vício material quanto ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, cujas atribuições, delineadas pela Lei-SAP nº 9.346/22 seguem inalteradas. Por conta disso, defendeu, ainda, a inconstitucionalidade parcial dos arts. 1º e 2º da Lei-SAP nº 9.346/22, no que tange ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, para evitar efeito repristinatório. Teceu considerações acerca da EC nº 95/16, da LC nº 101/00, bem assim do art. 113 do ADCT, este último, norma de reprodução obrigatória em relação aos Estados e Municípios, consoante o *caput* do art. 8º da CE-89. Aduziu, também, a ocorrência de vício material em relação às atribuições do cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência que não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, por estar em descompasso com os requisitos constitucionais, nos moldes dos arts 20, *caput* e § 4º, e 32, *caput*, da CE-89, e do art. 37, II, da CF-88, de reprodução obrigatória. Catalogou arestos, concluindo pela inconstitucionalidade da norma em comento. Pugnou pela procedência do pedido para "c.1) retirar do ordenamento jurídico a Lei nº 9.545, de 20 de janeiro de 2023, do Município de Santo Antônio da Patrulha, a qual altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.477, de 21 de março de 2012, que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Poder Legislativo de Santo Antônio Da Patrulha, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências, em sua integralidade, por vício formal, por afronta aos artigos 8º, *caput*, da Constituição Estadual e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; c.2) reconhecer expressamente a inconstitucionalidade parcial dos artigos 1º e 2º da aludida Lei nº 9.545, de 20 de janeiro de 2023, por vício de ordem material, em relação ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, em ofensa aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput*, e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e c.3) a fim evitar indesejável efeito repristinatório, declarar a inconstitucionalidade parcial dos artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.346/2022, daquela mesma Comuna, no que se refere ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput*, e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal."

Recebida a inicial, foi determinada a notificação do **PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA** e do **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA**, para prestar informações, bem como a citação do Procurador-Geral do Estado (evento 4, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da norma (evento 13, PET1).

Regularmente notificado, o Município prestou informações, nas quais defendeu a constitucionalidade material da lei que criou o cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, pois suas atribuições possuem nítido caráter de assessoramento. Asseverou que, quanto à inconstitucionalidade formal da Lei-SAP nº 9.545/23, sustentada sob o fundamento de inobservância do art. 113 do ADCT, destacou a existência do estudo de impacto orçamentário e financeiro da norma questionada (evento 16, PET1). Juntou documentos (evento 16, OUT2/evento 16, OUT3/evento 16, OUT4/evento 16, OUT5).

A Câmara Municipal, ao seu turno, também prestou informações, onde aduziu que, quanto à criação das funções gratificadas de Diretor Legislativo e Coordenador do Setor Almoxarifado por meio da Lei-SAP nº 9.545/23, foi realizado o estudo técnico, mas que, quando da digitalização, por equívoco, não foi encaminhado o documento juntamente com o texto da lei em comento. Salientou que as contas da Câmara de Vereadores, gestão 2023, foram todas devidamente aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado. Defendeu, ainda, a regularidade formal e material da norma objurgada, nos termos dos arts. 30, I, V; 51, IV; 52, XIII; 61, § 1º, II, “a” e “c”; e 169, §1º, I e II, da CF-88, c/c art. 20, § 4º, da CE-89 (evento 18, PET1). Juntou documentos (evento 18, OUT2/evento 18, OUT3).

Os autos foram com vista à Drª Josiane Superti Brasil Camejo, Subprocuradora-Geral de Justiça, que opinou pela procedência do pedido (evento 20, PARECER1).

É o relatório.

VOTO

Encaminho voto no sentido de julgar procedente o pedido veiculado na ação direta de inconstitucionalidade.

Lembro que se trata de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face do **MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA**, tendo por objeto a Lei-SAP nº 9.545, de 20JAN23, que altera dispositivos da Lei-SAP nº 6.477, de 21MAR12, que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Poder Legislativo de Santo Antônio da Patrulha, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências.

Prosseguindo, tratando-se do controle de constitucionalidade importante destacar a doutrina acerca de Ações Constitucionais, sob a organização de Fredie Didier Jr.¹, que assim dispõe:

(...) Partindo da concepção kelseniana do ordenamento jurídico, tem-se que as normas de um ordenamento não se encontram em um mesmo plano, mas, sim, escalonadas, verticalmente, em diferentes degraus, sendo que, no topo da escadaria-positiva, encontra-se a Constituição,³ iluminando e legitimando as normas hierarquicamente inferiores.⁴

É a lei máxima, dotada de superioridade formal – prevendo forma de produção de outras normas – e material – traçando parâmetros materiais, de conteúdo, para as normas infraconstitucionais.⁵

E a validade destas normas infraconstitucionais está condicionada aos limites formais e materiais que lhe são impostos pela Constituição – que confinam a forma pela qual devem ser elaboradas e sua substância/conteúdo.⁶ Uma norma inferior que exceda esses limites é ilegítima, porquanto inquinada pelo vício da inconstitucionalidade.

Conclui-se, assim, que a inconstitucionalidade da norma infraconstitucional pode ser de dois tipos: formal, em caso de inobservância de normas constitucionais que regem o processo legislativo previsto para sua elaboração; ou material, em caso de desrespeito ao conteúdo das normas constitucionais.

Pois bem. Por conta dessa supremacia e rigidez constitucional, fez-se necessária a instituição de mecanismos de fiscalização da fidelidade das normas infraconstitucionais à Constituição. Eis o chamado controle de constitucionalidade das normas.

3. Acima dela, só a norma fundamental, que é o fundamento de validade e o princípio unificador de todo o sistema (BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 52-62).

4. “A ordem jurídica não é um sistema de normas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental. (...) Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado” (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 246-247).

5. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. Ed. Coimbra: Almedina, p. 890.

6 "(...) os actos normativos só estarão conformes com a constituição quando não violem o sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais" (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. cit.*, p.890).

Feitas essas primeiras considerações, passo à análise da norma, ora impugnada como inconstitucionais na via da presente ação. Eis os termos da Lei-SAP nº 9.545/23:

LEI MUNICIPAL Nº 9.545, DE 20/01/2023

ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 6.477, DE 21 DE MARÇO DE 2012, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO DE CARGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS DO PODER LEGISLATIVO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA, ESTABELECE O PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL de Santo Antônio da Patrulha, no uso das atribuições que lhe confere o **art. 53, inciso IV, da Lei Orgânica do Município**,

FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterado o número de cargos previstos no quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas e Padrões de Vencimentos, constante do **art. 13 da Lei nº 6.477/2012**, com alterações posteriores, passando a vigorar com a seguinte redação:

Nº de Cargos e Funções	Categoria Funcional	Padrão Vencimento	Coef.	Coef. FG
01	Assistente do Gabinete da Presidência	1.1	13,50	6,75
10	Assessor Parlamentar de Plenário	1.1	13,50	6,75
03	Assessor Especial	1.3	17,58	8,79
01	Assessor de Imprensa	1.4	21,42	10,71
01	Assessor Jurídico	1.5	28,76	14,38
01	Coordenador do setor Almoxarifado	2.0	-	10,50
01	Coordenador do Setor de Patrimônio	2.1	-	13,50
01	Coordenador das Comissões Permanentes	2.1	-	13,50
01	Diretor Legislativo	2.2	-	23,25
01	Diretor Departamento Pessoal	2.2	-	23,25
01	Diretor Geral	2.2	-	23,25

Parágrafo único. Somente será nomeado para o cargo de Assessor Jurídico, Advogados de reputação ilibada, com curso superior de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, com registro na Ordem dos Advogados do Brasil, e, que tenha, prática forense de no mínimo 02 (dois) anos, a partir da inscrição definitiva na OAB."

Art. 2º O **Anexo I - Dos Cargos em Comissão, da Lei Municipal nº 6.477/2012**, com alterações posteriores, passa a vigorar como segue:

"ANEXO I

CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS

Denominação do cargo: **ASSESSOR ESPECIAL**

Forma de Provimento: Cargo em Comissão

Vencimento: padrão 1.3

Requisitos para o provimento:

a) Idade mínima 18 anos.

b) Instrução mínima: Ensino médio completo

c) Carga horária: até 40 horas semanais

Síntese das Atribuições: assessorar a presidência e as chefias na realização de suas atividades; assessorar, controlar e realizar os anais; assessorar a direção no controle da população que procura a Câmara; assessorar os vereadores, elaborar redigir proposições, acompanhar o andamento das sessões sempre que necessário e demais atividades correlatas.

Denominação do cargo: **ASSESSOR DE IMPRENSA**

Forma de Provimento: Cargo em Comissão

Vencimento: padrão 1.4

Requisitos para o provimento:

a) Idade mínima 18 anos.

b) Instrução mínima: Ensino médio completo

c) Carga horária: até 40 horas semanais

Síntese das Atribuições: Divulgar atos do Poder Legislativo através dos meios de comunicação, preparar e enviar matérias para jornais, rádios e televisão; promover a divulgação das matérias apreciadas pelo Poder Legislativo; participar das reuniões da Câmara e de outros eventos por ela promovidos, e demais tarefas correlatas.

Denominação do Cargo: **ASSESSOR JURÍDICO**

Forma de Provimento: Cargo em Comissão

Vencimento: padrão 1.5

Requisitos para Provimento:

a) Idade: mínima de 21 anos

b) Instrução: curso superior de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, com registro na Ordem dos Advogados do Brasil, e, que tenha, prática forense de no mínimo 02 (dois) anos, a partir da inscrição

definitiva na OAB.

c) Carga horária de 20 horas semanais.

d) Especial: o exercício do cargo poderá exigir a prestação de serviços à noite, sábados, domingos e feriados; sujeito a atendimento ao público.

Síntese das Atribuições: prestar assessoramento em questões que envolvam matéria de natureza jurídica, emitindo informações, pareceres e pronunciamentos.

b) Descrição Analítica: atuar nos processos judiciais, na defesa dos interesses e direitos do Município, emitir informações, pareceres e pronunciamentos no âmbito administrativo sobre questões de cunho jurídico; participar de processos licitatórios, proceder a estudos e pesquisa na legislação, na jurisprudência e na doutrina com vistas à instrução de todo e qualquer expediente administrativo que verse sobre matéria jurídica; estudar e minutar contratos e outros documentos que envolvam conhecimento e interpretação jurídica; atuar na prevenção de situações que potencialmente impliquem futuras demandas contra a Câmara de Vereadores; prestar informações para subsidiar a defesa dos interesses da Câmara de Vereadores, em juízo ou fora dele; responsabilizar-se por equipes auxiliares necessárias à execução das atividades próprias do cargo; executar tarefas afins.

CARGO EM COMISSÃO: ASSESSOR PARLAMENTAR DE PLENÁRIO

Forma de Provimento: Cargo em Comissão

Vencimento: padrão 1.1

SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES: prestar assessoramento à Presidência e, por meio desta, aos demais vereadores, com relação aos trabalhos de plenário, durante as reuniões plenárias: ordinárias, extraordinárias e solenes, quanto aos procedimentos regimentais que regem os trabalhos em plenário, à tramitação de proposições, à elaboração de emendas e demais proposições legislativas; e executar outras tarefas correlatas.

CONDIÇÕES DE TRABALHO:

a) horário: 40 horas semanais;

b) o exercício do cargo poderá exigir a prestação de serviços à noite e em sábados, domingos e feriados.

REQUISITOS PARA PROVIMENTO: certificado de conclusão de curso de ensino médio.

FORMA DE RECRUTAMENTO: indicação do presidente da Câmara Municipal dentre pessoas que preencham os requisitos para o provimento.

CARGO EM COMISSÃO: ASSISTENTE DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Forma de Provimento: Cargo em Comissão

Vencimento: padrão 1.1

SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES: desempenhar serviços relacionados às atividades do Gabinete da Presidência; desenvolver tarefas e serviços junto ao Gabinete da Presidência; prestar assistência na recepção e no atendimento às pessoas; elaborar, mediante orientação, a agenda da Presidência, anotar informações; distribuir expedientes para tramitação; efetuar pesquisas de informações; elaborar relatórios das atividades do Gabinete da Presidência, mediante orientação superior; requisitar material necessário para o trabalho do Gabinete da Presidência; fazer uso dos equipamentos e das ferramentas de informática para o exercício de suas tarefas, bem como de máquinas, equipamentos e instrumentos, quando for o caso; e executar tarefas correlatas.

CONDIÇÕES DE TRABALHO:

a) horário: 40 horas semanais; e

b) o exercício do cargo poderá exigir a prestação de serviços à noite e em sábados, domingos e feriados.

REQUISITOS PARA PROVIMENTO: certificado de conclusão de curso de ensino médio.

FORMA DE RECRUTAMENTO: livre escolha do presidente.

CATEGORIA FUNCIONAL: COORDENADOR DAS COMISSÕES PERMANENTES

Forma de Provimento: Função Gratificada

Padrão de vencimento: 2.1

Requisitos para provimento:

a) Idade mínima: 21 anos

b) Instrução mínima: Ensino superior incompleto

c) Carga Horária: até 40 horas semanais

Síntese das atribuições: Prestar, sob a superintendência da Diretoria Geral, assessoramento às Comissões através de estudos e pareceres, redigir atas, competindo-lhe orientar e dirigir as atividades das Comissões, informando processos de competência da mesma, distribuir os processos encaminhados, apresentar relatórios e desempenhar outras atividades peculiares à função.

CATEGORIA FUNCIONAL: COORDENADOR DO SETOR DE PATRIMÔNIO

Forma de Provimento: Função Gratificada

Padrão de Vencimento: padrão 2.1

Requisitos para o provimento:

a) funcionário estável

b) Idade mínima 21 anos.

c) Instrução mínima: Ensino superior incompleto.

d) Carga horária: até 40 horas semanais

e) o exercício do cargo poderá exigir a prestação de serviços à noite e em sábados, domingos e feriados.

Síntese das Atribuições: sob a superintendência da Diretoria Geral, cumprir e fazer cumprir determinações superiores, organizar e manter atualizado o inventário dos bens patrimoniais, zelar pela guarda e conservação do patrimônio, zelar pela manutenção das instalações e equipamentos, estabelecer os devidos controles sobre a eficiência dos aspectos operacionais relativos a execução das tarefas e outras atividades delegadas pelo Presidente da Câmara de Vereadores.

FORMA DE RECRUTAMENTO: livre escolha do Presidente da Câmara de Vereadores, dentre servidores estáveis que preencham os requisitos para provimento

CATEGORIA FUNCIONAL: COORDENADOR DO SETOR DE ALMOXARIFADO

Forma de Provimento: Função Gratificada

Padrão de Vencimento: padrão 2.0

Requisitos para o provimento:

a) funcionário estável

b) Idade mínima 21 anos.

c) Instrução mínima: Ensino médio completo.

d) Carga horária: até 40 horas semanais

e) o exercício do cargo poderá exigir a prestação de serviços à noite e em sábados, domingos e feriados.

Síntese das Atribuições: sob a superintendência da Direção Geral, cumprir e fazer cumprir determinações superiores, requisitar a compra de materiais de expediente e de limpeza; providenciar no encaminhamento de pedidos de compras de materiais; controlar estoques e distribuir os materiais mediante prévia requisição dos respectivos setores administrativos e legislativos; providenciar na substituição ou devolução de materiais defeituosos junto aos fornecedores; elaborar relatórios e manter controle permanente de estoque dos materiais sob sua guarda; representar o setor junto à Direção Geral; executar outras tarefas afins por determinação superior.

FORMA DE RECRUTAMENTO: livre escolha do Presidente da Câmara de Vereadores, dentre servidores estáveis que preencham os requisitos para provimento

CATEGORIA FUNCIONAL: DIRETOR LEGISLATIVO

Forma de Provimento: Função Gratificada

Padrão de Vencimento: padrão 2.2

Requisitos para o provimento:

a) Idade mínima 21 anos.

b) Instrução mínima: Ensino superior completo.

c) Carga horária: até 40 horas semanais

d) o exercício do cargo poderá exigir a prestação de serviços à noite e em sábados, domingos e feriados.

Síntese das Atribuições: sob a superintendência da Direção Geral, cumprir e fazer cumprir as determinações superiores; assessorar o Presidente, a Mesa, as Comissões, os Vereadores e a Diretoria Geral; supervisionar os serviços da secretaria, orientando e coordenando; visar informações e documentos expedidos pela Secretaria, opinando, quando necessário; desempenhar as atribuições que são conferidas junto aos serviços da Secretaria da Câmara de Vereadores, executar outras tarefas correlatas que lhe forem determinadas.

FORMA DE RECRUTAMENTO: livre escolha do Presidente da Câmara de Vereadores, dentre servidores estáveis(concursados) que preencham os requisitos para provimento

CATEGORIA FUNCIONAL: DIRETOR DEPARTAMENTO PESSOAL

Forma de Provimento: Função Gratificada

Padrão de Vencimento: padrão 2.2

Requisitos para o provimento:

d) Idade mínima 21 anos.

e) Instrução mínima: Ensino superior completo.

f) Carga horária: até 40 horas semanais

Síntese das Atribuições: sob a superintendência da Direção Geral, controlar a efetividade do pessoal da Câmara de Vereadores, informando-a mensalmente ao setor de contabilidade para elaboração da folha de pagamento, proceder atos relativos a vida funcional dos servidores do Poder legislativo, observar as disposições referente ao departamento pessoal e outras tarefas delegadas pelo Presidente da Câmara de Vereadores.

CATEGORIA FUNCIONAL: DIRETOR GERAL

Forma de Provimento: Função Gratificada

Padrão de Vencimento: padrão 2.2

Requisitos para o provimento:

a) Idade mínima 21 anos.

b) Instrução mínima: Ensino superior completo.

c) Carga horária: até 40 horas semanais

Síntese das Atribuições: Superintender as atividades administrativas e legislativas, Orientar e assessorar os trabalhos de Comissões; coordenar a organização dos arquivos de Leis; alterações de leis, resoluções e decretos legislativos e demais atos, Elaborar os termos de compromisso e de posse dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito, as eleições da Mesa Diretora e das Comissões; supervisionar o processamento e a expedição dos Requerimentos, Indicações, Pedidos de Providência e Pedidos de Informações; preparar a pauta que será apreciada e participar das Reuniões, junto a Mesa auxiliando o Presidente e o Secretário; superintender a redação das Atas das Reuniões Ordinárias, Solenes e outras reuniões que necessitar; manter contato com as diversas repartições; elaborar Portarias, Decretos, Resoluções, Projetos de Leis; assessorar diretamente aos vereadores no processo legislativo, dar conhecimento aos vereadores sobre as matérias que serão apreciadas em Plenário; dar assistência em geral a todos os membros das Comissões; operar, zelar e manter o sistema de som do Poder Legislativo; realizar trabalho de pesquisa; atendimento ao público; auxiliar nas funções pertinentes ao processo legislativo; receber e realizar ligações telefônicas, emissão e recepção de fax e outros serviços pertinentes; realização de serviços externos; realização da agenda dos vereadores; controle legislativo, do departamento pessoal e patrimonial, bem como a administração do controle interno da Câmara de Vereadores. Superintender os serviços da Câmara, em todos os setores, ocupados por servidores concursados e/ou cargo em comissão, visando melhoria e agilidade e, demais atividades correlatas."

Art. 3º Altera redação dos arts. 32 e 34 da Lei nº 6.477/2012, com alterações posteriores, passando a vigor com a seguinte redação:

"Art. 32. A gratificação pela participação na Comissão Permanente de Licitações será devida por seção aos respectivos membros e corresponderá ao coeficiente de 0,96 padrão de referência (PR).

Parágrafo único. O valor da gratificação referida no caput será obtido pela multiplicação do respectivo coeficiente pelo valor do padrão de referência (PR).

Art. 34. Será de 10 (dez) o número máximo mensal de reuniões remuneradas para cada membro da Comissão Permanente de Licitação."

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 5º Esta Lei Entra em vigor na data de sua publicação.

Com efeito, o cerne da alegada inconstitucionalidade está na ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro, porquanto a hipótese implica renúncia de receita aos cofres do erário. E o art. 113 do ADCT, que é norma de reprodução obrigatória por força do art. 8º, *caput*, da CE-89, prevê:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

No caso dos autos, entretanto, a edição da norma objurgada não foi precedida de tal estudo, nada obstante o Presidente da Câmara Municipal, nas informações, tenha referido que houve o mencionado estudo de impacto orçamentário. A questão restou bem analisada pela Drª Josiane Superti Brasil Camejo, ilustre Subprocuradora-Geral de Justiça que nestes autos oficiou, a quem peço vênha para agregar excerto do seu parecer às razões de decidir, especialmente quando analisa tal alegação, *in verbis*:

(...), o Município de Santo Antônio da Patrulha manifestou-se, defendendo: a) a constitucionalidade material do cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, eis que, a seu sentir, possuiria atribuições com nítido caráter de assessoramento, e b) a constitucionalidade formal da Lei Municipal nº 9.545/2023, visto que, ao contrário do que fora sustentado na peça exordial, teria havido estudo de impacto orçamentário e financeiro da norma durante o curso do processo legislativo que a originou.

2.1. Em vista da manifestação do Município de Santo Antônio da Patrulha, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca da ausência de estudo de impacto na proposição legislativa que originou a Lei n.º 9.545/2023.

O Ministério Público instaurou, no âmbito da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, o Procedimento PGEA.00875.000.221/2024 (íntegra acompanha a presente petição) que tinha por escopo averiguar a constitucionalidade de cargos em comissão previstos nas Leis n.º 9.346/2022 e n.º 9.545/2023, ambas do Município de Santo Antônio da Patrulha.

Como primeira diligência, solicitou-se o encaminhamento de cópias integrais e atualizadas das Leis Municipais n.º 9.346/2022 e n.º 9.545/2023, ambas daquela Comuna, **acompanhadas** das respectivas certidões de vigência e **dos correlatos processos legislativos** (Of. SUBJUR n.º 29/2024, constante do Anexo 3 do PGEA.00875.000.221/2024).

Sobreveio, como resposta, o Of. N. 452/2024, assinado pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha (Anexo 4 do PGEA.00875.000.221/2024), no qual encaminhou as seguintes proposições legislativas:

a) Projeto de Lei n.º 013/2023, **que originou a Lei n.º 9.545/2023**, a qual criou as funções gratificadas de Diretor Legislativo e Coordenador do Setor de Almoxarifado. Referida proposição legislativa não veio instruída por estudo de impacto financeiro e orçamentário (Anexo 5 do PGEA.00875.000.221/2024), e

b) Projeto de Lei nº 242/2022, que originou a Lei nº 9.346/2022.

Na sequência, **justamente para se ter segurança acerca da ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário**, solicitou-se ao Presidente da Câmara de Vereadores, por cautela, que esclarecesse se os processos legislativos que deram origem às Leis Municipais nº 9.346/2022 e nº 9.545/2023, foram encaminhados na íntegra, enviando os documentos eventualmente faltantes, se for o caso (Of. SUBJUR n.º 45/2024, constante do Anexo 7 do PGEA.00875.000.221/2024).

Em resposta, o Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha remeteu o Of. N. 704/2024, com o seguinte conteúdo:

*Vimos informar a Vossa Excelência, em atenção ao Of. SUBJUR 45/2024, que, através do email datado de 30.04/2024 (anexo I), foi atendido o requerido no Of. SUBJUR nº 29/2024, **constando os arquivos relacionando o integral processo legislativo**, bem como a vigência da legislação mencionada. –grifou-se. (Anexo 8 do PGEA.00875.000.221/2024)*

Reitera-se que em toda a documentação que compõe o procedimento PGEA. 00875.000.221/2024 (cópia em anexo) não consta estudo de impacto financeiro e orçamentário.

Agora, para surpresa do Ministério Público, o Município de Santo Antônio da Patrulha encaminha documento “denominado estimativa de impacto orçamentário e financeiro” (Evento 16, OUT4, Página 1 e Evento 16, OUT5, Página 1). Mencionado documento, contudo, não faz referência a qualquer projeto de lei em específico, não permitindo depreender se está relacionado à Lei n.º 9.545/2023, ora impugnada, na íntegra, por afronta ao artigo 113 do ADCT.

Nesse cenário, considerando que (...) as certidões produzidas pela municipalidade gozam de fé pública e somente excepcionalmente, por meio de prova inequívoca e irrefutável, pode ter abalada sua presunção juris tantum de legitimidade e veracidade (...) (STJ - SLS: 2819 MA 2020/0285956-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Publicação: DJ 23/10/2020), entende-se que **deve prevalecer a informação formal e especificamente certificada pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha** (Of. N. 452/2024 e Of. N. 704/2024, em anexo).

Vale ressaltar, em acréscimo, que a própria localização topográfica da denominada “estimativa de impacto

orçamentário e financeiro” causa certa estranheza. Os documentos que compõe o Projeto de Lei nº 013/2023 seguem encadeamento lógico até a publicação da Lei n.º 9.545/2023 (Evento 16, OUT3, Páginas 1 a 21).

A propósito, essa mesma estrutura ordenada e lógica do Projeto de Lei nº 013/2023 foi remetida ao Ministério Público constando os arquivos relacionando o integral processo legislativo, consoante formalmente certificado pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha.

Somente após o que seria a integral tramitação da proposição legislativa e a edição da norma correspondente que foi acostada a “estimativa de impacto orçamentário e financeiro” (Evento 16, OUT4, Páginas 1 e Evento 16, OUT5, Página 1).

Presentes tais circunstâncias, que se somam a existência da certidão formalmente emitida pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha – cujo conteúdo encontra-se acima explicitado – entende-se deva ser desconsiderado o documento juntado, notadamente por ser inviável a perquirição de matéria de fato, com a consequente dilação probatória, na presente via.

Nesse sentido:

(...) ação direta de inconstitucionalidade, cuja finalidade é a análise da lei questionada em abstrato, não se compraz com o revolver de matéria de fato, que exija dilação probatória. (...) (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082365370, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 28-10-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SALVADOR DAS MISSÕES. LEI MUNICIPAL Nº 1.267, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016. EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MATÉRIA FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. Lei municipal que extingue cargos públicos e dá outras providências. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade a macular a norma inquinada, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que se limitou a extirpar, antecipadamente, do ordenamento jurídico, cargos públicos já reconhecidos, por essa Corte de Justiça, como inconstitucionais em controle concentrado de constitucionalidade. **Ademais, a análise sobre o que realmente motivou o ex-prefeito a enviar proposição legislativa que culminou na edição da Lei Municipal nº 1.267/2016, que extinguiu os cargos públicos, gravita em torno de questões eminentemente fáticas cuja elucidação reclama dilação probatória, medida descabida no âmbito do controle abstrato de normas. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70072542525, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 25-02-2019)

Deve-se ter em vista, ademais, **que ambas as leis discutidas no presente feito envolvem a estrutura administrativa do Poder Legislativo de Santo Antônio da Patrulha, cujo Presidente, insiste-se, rechaçou a existência de documentos complementares àqueles por ele encaminhados (nos quais, como visto, não consta estudo de impacto financeiro e orçamentário).**

A par disso, a Lei-SAP nº 9.545, de 20JAN23 revela-se inconstitucional por vício formal, ante o fato de que a concessão de vantagem funcional a servidores públicos implica incremento de despesas ao Erário, o que não pode ser autorizado sem que se apresente a estimativa do impacto financeiro e orçamentário daí decorrente.

O tema não é novo no âmbito desta Corte, consoante se denota dos seguintes arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PALMARES DO SUL. LC – PS Nº 98, DE 13JUN23, QUE ACRESCENTA O INCISO XVII NO ART. 148 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 79, DE 23 DE SETEMBRO DE 2013, QUE ‘ESTABELECE O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO, CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA.

1. A violação apontada diz respeito aos arts. 8º, caput, da CE-89 e art. 113 do ADCT.
2. A criação de despesa e/ou renúncia de receita reclama estudo prévio de impacto econômico-financeiro no orçamento do Município, consoante o expresse comando do art. 113 do ADCT, norma de reprodução obrigatória, nos termos do caput do art. 8º da CE-89.
3. Hipótese em que tal estudo não foi realizado, o que implica a inconstitucionalidade formal da LC-PS nº 98/23. Precedentes conferidos.

PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE.

(ADI nº 70085816965, Tribunal Pleno, minha relatoria, j. em 16AGO24);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 008/2022, DO MUNICÍPIO DE MIRAGUAÍ. DESPESA COM PESSOAL. DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT. ART. 8º, CAPUT, DA CE/89. RAZOABILIDADE. ART. 19, CAPUT DA CE/89.

1. Lei Complementar nº 008/2022, do Município de Miraguaí, que criou e ampliou o número de cargos de provimento efetivo no quadro de cargos e funções públicas do Município. Normativa que gera aumento de despesa para o Erário Municipal. Despesas obrigatórias de caráter continuado.

2. Inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação do art. 113 do ADCT, aplicável aos Municípios por força do art. 8º, caput, da CE/89. Precedente do STF. Norma de repetição obrigatória direcionada a todos os entes federados.

3. A realização da diligência após o trâmite legislativo do projeto de lei não atende à exigência constitucional, que busca salvaguardar as finanças públicas em momento anterior à criação do fundamento legal da despesa. A previsão da despesa nas leis orçamentárias – LOA, LDO e PPA – não satisfaz a exigência do art. 113 do ADCT, a qual não é substitutiva dos demais requisitos legais para criação de despesa, mas, sim, constitui uma exigência a mais em prol do equilíbrio fiscal.

4. Não cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Precedentes desta Corte. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

(ADI nº 70085779692, Tribunal Pleno, rel. Des. Jorge Luís Dall'Agnol, j. em 14DEZ23);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.354, DE 26-8-22, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 8º, CAPUT, E 19, CAPUT, DA CE, COMBINADOS COM O ART. 113 DO ADCT DA CF. PROCEDÊNCIA.

1. A Lei 5.354, de 26-8-22, do Município de Canguçu, é inconstitucional por violação aos arts. 8º, caput, e 19, caput, da CE, combinados com o art. 113 do ADCT da CF, uma vez que instituiu, sem sequer estimativa de impacto orçamentário e financeiro, cotas de combustível por utilização de veículo particular pelos vereadores no exercício do mandato (= despesa de caráter permanente ou continuado). Padece de eiva por vício de origem, uma vez que resultante de iniciativa da Câmara Municipal, além do vício por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

2. Pedido procedente, com imediata suspensão dos pagamentos.

(ADI nº 70085763076, Tribunal Pleno, rel. Des. Irineu Mariani, j. em 17NOV23);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALEGRETE. LEI Nº 6.624/2023. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS A PATROCINADORES E DOADORES DE INCENTIVOS A PROJETOS DE FOMENTO À PRÁTICA DESPORTIVA. RENÚNCIA DE RECEITA MUNICIPAL SEM PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E IMPOSIÇÃO DE DIFICULDADES À SUSTENTABILIDADE FISCAL DO MUNICÍPIO, SEM PREVISÃO DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 113 DO ADCT, 8º DA CF E 19 DA CE. PEDIDO PROCEDENTE. UNÂNIME.

(ADI nº 70085761484, Tribunal Pleno, rel. Des. Marcelo Bandeira Pereira, j. em 18AGO23);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.620/2022, DE 06 DE SETEMBRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SERTÃO. INICIATIVA PARLAMENTAR. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADOS.

1. A iniciativa parlamentar modificadora de diploma legal que dispõe sobre a percepção dos adicionais de insalubridade e periculosidade, pelos servidores municipais e dá outras providências, de modo a acrescentar ao rol dos cargos que fazem jus ao recebimento de insalubridade em grau máximo o de Motorista/Operador de Máquinas, invadindo a competência privativa do Prefeito Municipal, padece de inconstitucionalidade, com base no que disciplina o artigo 60, II, “b”, da Constituição Estadual e artigo 84, III, da Constituição Federal. Configurada a hipótese de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa

2. Diploma legal em apreço que, prevendo o pagamento de adicionais aos servidores públicos, inovou o ordenamento jurídico, de modo a acarretar o incremento de despesas, comprometendo, inquestionavelmente, o planejamento financeiro do ente municipal, medida essa que não prescinde de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado, o que, com base no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, expõe a inconstitucionalidade da norma também sob o prisma material. Precedentes desta Corte. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(ADI nº 70085706554, Tribunal Pleno, rel. Des. Ricardo Torres Hermann, j. em 20ABR23).

Evidenciada a ofensa aos arts. 8º, *caput*, da CE-89, bem como do art. 113 do ADCT, a procedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade é medida que se impõe, para declarar a inconstitucionalidade da Lei-SAP nº 9.545, de 20JAN23.

De outra banda, relativamente ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, criado pela Lei-SAP nº 9.346, de 1ºSET22, mantido com as mesmas atribuições, pela Lei-SAP nº 9.545/23, que revogou tacitamente a normativa anterior, ao disciplinar o mesmo assunto, o cargo em tela possui as seguintes atribuições:

CARGO EM COMISSÃO: ASSISTENTE DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Forma de Provimento:

Cargo em Comissão

Vencimento: padrão 1.1

SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES: desempenhar serviços relacionados às atividades do Gabinete da Presidência; desenvolver tarefas e serviços junto ao Gabinete da Presidência; prestar assistência na recepção e no atendimento às pessoas; elaborar, mediante orientação, a agenda da Presidência, anotar informações; distribuir expedientes para tramitação; efetuar pesquisas de informações; elaborar relatórios das atividades do Gabinete da Presidência, mediante orientação superior; requisitar material necessário para o trabalho do Gabinete da Presidência; fazer uso dos equipamentos e das ferramentas de informática para o exercício de suas tarefas, bem como de máquinas, equipamentos e instrumentos, quando for o caso; e executar tarefas correlatas.

CONDIÇÕES DE TRABALHO:

a) horário: 40 horas semanais; e

b) o exercício do cargo poderá exigir a prestação de serviços à noite e em sábados, domingos e feriados.

REQUISITOS PARA PROVIMENTO: certificado de conclusão de curso de ensino médio.

FORMA DE RECRUTAMENTO: livre escolha do presidente.

Examinando os dispositivos em tela, verifica-se que, de fato, relativamente ao cargo em comissão **Assistente do Gabinete da Presidência** as atribuições não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, o que demonstra a inconstitucionalidade material do cargo criado, por estar em claro desconhecimento com os requisitos constitucionais materializados nos arts. 8º, caput; 20, caput e § 4º; e 32, caput, da CE-89, bem como do art. 37, II e V, da CF-88. No ponto, uma vez mais valho-me dos argumentos trazidos pela Drª Josiane Superti Brasil Camejo, a quem peço vênia para agregar excerto do seu parecer às razões de decidir, *in verbis*:

Como é cediço, a função de assessoria exige habilidades como organização, comunicação eficaz, capacidade de análise crítica e um bom entendimento do contexto político e administrativo, além de conhecimento técnico especializado. O assessor atua como um verdadeiro elo entre o gestor e a equipe, facilitando a execução das tarefas, contribuindo para a eficiência da administração pública e auxiliando, com seu conhecimento, no processo de tomada de decisões sensíveis.

Por sua vez, as incumbências da função de assistência se dão muito mais no plano operacional e de suporte, e não estratégico. Envolvem a execução de tarefas mais simples e burocráticas, não demandando conhecimento especializado.

As atribuições delineadas para o cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, tais como prestar assistência na recepção; anotar informações; distribuir expedientes para tramitação; e elaborar, mediante orientação, a agenda, sem desmerecimento, são estritamente burocráticas e devem ser exercidas por servidores concursados, sob pena de subverter as diretrizes constitucionais de acesso aos cargos públicos.

*Desse modo, reitera-se, muito objetivamente, que as atribuições do cargo em comissão aqui discutido **não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento**, o que demonstra a sua inconstitucionalidade material, por estar em claro desconhecimento com os requisitos constitucionais pertinentes, como se infere da redação dos artigos 20, caput e § 4º, e 32, caput, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da Carta Gaúcha, (...)*

E no mesmo norte já se manifestou este colegiado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMAQUÃ. LEI - CAMAQUÃ Nº 1.551 DE 15JUN11. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO COM DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES GENÉRICAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA.

1. A petição inicial preenche, adequadamente, os requisitos do artigo 319 do CPC e, por analogia, do art. 3º da Lei nº 9.868/99 expondo, de forma clara, o pedido e a causa de pedir, elucidando, já de início, na peça vestibular, que a presente ação direta de inconstitucionalidade se volta contra os cargos em comissão nela enunciados, tendo como fundamento a inadequação das atribuições descritas na lei com as normas constitucionais. Inépcia não configurada.

2. A violação apontada diz respeito aos arts. 8º, caput; 20, caput e § 4º; e 32, caput, da CE-89, sendo a violação à Constituição Federal de cunho indireto, decorrente, apenas, da incidência do preceituado no art. 8º, caput, da CE-89.

3. Examinando os Anexos IV e V da referida lei, verifica-se que, de fato, relativamente aos cargos em comissão de Secretário Auxiliar; Chefe de Setor; Chefe de Seção; Assessor Administrativo; Encarregado de Serviços Gerais; e Assessor Técnico, estes possuem atribuições genéricas e imprecisas. Tal situação não está coadunada aos requisitos constitucionais materializados nos arts. 20, caput e § 4º; e 32, caput, da CE-89, bem como do art. 37, II e V, da CF-88, e ainda ao art. 8º, caput, da CE-89.

4. Diante dos efeitos do presente julgado e em observância ao comando do art. 27 da Lei nº 9.868/99 e por razões de segurança jurídica e interesse social, os efeitos da presente declaração vão modulados, com o diferimento da eficácia desta decisão pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias) a partir do trânsito em julgado. **PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(ADI nº 70084213271, Tribunal Pleno, minha relatoria, j. em 21AGO2020);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IMBÉ. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. CARGOS CUJAS ATRIBUIÇÕES NÃO COADUNAM COM A DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE 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 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. 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 de vício de 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 e o 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 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 DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.**

(ADI nº 70079709762, Tribunal Pleno, rel. Des. Tasso Caubi Soares Delabary, j. em 08JUL19);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.330/2016. MUNICÍPIO DE LAJEADO. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES DIVERSAS DAS DE CHEFIA, DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO. AFRONTA AO ART. 37, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PROCLAMADA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA DECISÃO.

1. Não é inepta a petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade que cumpre os requisitos previstos no art. 319 do CPC, bem como os requisitos específicos estabelecidos pelo art. 3º da Lei nº 9.868/1999. Ademais, a ausência de abordagem pormenorizada e de enfrentamento específico da descrição das atribuições do cargo em comissão impugnado não acarreta a inépcia da inicial.

2. De acordo com o art. 37, inciso V, da Constituição Federal, e com o art. 32, caput, da Constituição Estadual, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Desse modo, padece de inconstitucionalidade material o dispositivo de lei municipal que cria os cargos em comissão de Dirigente Superior, Dirigente Executivo, Dirigente de Setor e Dirigente de Equipe, cujas atribuições são meramente técnicas e burocráticas, em afronta ao disposto nos referidos dispositivos, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º, caput, da Constituição Estadual, e ao princípio da impessoalidade, e em verdadeira burla à exigência de aprovação em concurso público para investidura em cargos públicos (art. 37, inc. II, da Constituição Federal e art. 20, caput, da Constituição Estadual).

3. Considerando o resultado do julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade, que culmina na proclamação da inconstitucionalidade da criação de 83 cargos em comissão, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, nos moldes do que prevê o art. 27 da Lei nº 9.868/1999, sobretudo a fim de preservar a segurança jurídica, bem como a fim de não afetar a continuidade da prestação do serviço público. **REJEITADA A PRELIMINAR, JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(ADI nº 70078396330, Tribunal Pleno, rel. Des. Luiz Felipe Brasil Santos, j. em 08OUT18).

Evidenciada a ofensa aos arts. 8º; 20, *caput* e § 4º; e 32, *caput*, da CE-89, bem como do art. 37, II e V, da CF-88, a procedência da ação direta de inconstitucionalidade é medida que se impõe, para declarar a inconstitucionalidade de parte dos arts. 1º e 2º, da Lei-SAP nº 9.545/23, no que se refere ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência.

Outrossim, como referido pela Drª Subprocuradora de Justiça, *in verbis*:

(...), o cargo de Assistente do Gabinete da Presidência foi originalmente introduzido no ordenamento jurídico pela Lei Municipal nº 9.346/2022.

Tal informação é relevante, porque no presente feito o pedido principal é o de declaração da inconstitucionalidade integral da Lei Municipal nº 9.545/2023, por vício formal, nos termos expostos no item 2.1. Como consequência do acolhimento desse pleito, ter-se-á, a princípio, a repristinação da Lei Municipal nº 9.346/2022, inclusive quanto ao cargo em comissão reputado inconstitucional. Destarte, a fim de evitar efeito repristinatório indesejado, imperiosa a declaração da inconstitucionalidade parcial dos artigos 1º e 2º da Lei nº 9.346/2022, no que se refere ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência.

Por isso, vão igualmente declarados inconstitucionais parte dos arts. 1º e 2º, da Lei-SAP nº 9.346/22, na parte atinente ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência.

De maneira que, caracterizado o vício formal, consubstanciado na ofensa ao disposto no art. 113 do ADCT e, consequentemente ao *caput* do art. 8º da CE-89, reforçada pela afronta ao que prevêem os arts. 20, *caput* e § 4º; e 32, *caput*, da CE-89, bem como do art. 37, II e V, da CF-88, no que se refere aos arts. 1º e 2º, da norma impugnada, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da Lei-SAP nº 9.545, de 20JAN23 e, por arrastamento, os arts. 1º e 2º, da Lei-SAP nº 9.346/22, na parte atinente ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência.

Finalmente, diante dos efeitos do presente julgado e em observância ao comando do art. 27 da Lei nº 9.868/99² e por razões de segurança jurídica e interesse social, proponho a modulação dos efeitos da presente declaração, com o diferimento da eficácia desta decisão pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias) a partir do trânsito em julgado.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE DO ART. 26 E DO ANEXO II DA LEI MUNICIPAL 1.424/2013. MUNICÍPIO DE IMBÉ. CARGO EM COMISSÃO DE COORDENADOR DOS SERVIÇOS DE RECEPÇÃO E TELEFONIA E COORDENADOR DOS SERVIÇOS DE COPA E SERVENTIA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EVIDENCIADO.

1. É de ser rejeitada a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. A violação apontada diz respeito aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, sendo a violação à Carta Federal, de cunho indireto, decorrente, apenas, da incidência do preceituado no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

2. Os cargos em comissão de Coordenador dos Serviços de Recepção e Telefonia e Coordenador dos Serviços de Copa e Serventia criados pelo ato normativo impugnado estabelecem atribuições meramente burocráticas e administrativas, não se adequando à normativa constitucional que exige excepcionalidade nesta espécie de provimento. Violação aos arts. 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, II e V, da Carta Federal.

3. Concessão do prazo de 06 (seis) meses para que o Município amolde-se à decisão, contados da publicação do acórdão.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. DIFERIMENTO DE SEIS MESES DA PUBLICAÇÃO. UNÂNIME.

(ADI nº 70060586427, Tribunal Pleno, rel. Des. João Barcelos de Souza Junior, j. em 06OUT14, grifo acrescentado);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 5.071/2013. MUNICÍPIO DE SAPIRANGA. INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS PÚBLICOS. FUNÇÕES PERMANENTES E BUROCRÁTICAS, ESSENCIAIS ÀS ROTINAS DA MUNICIPALIDADE. PROVIMENTO EM COMISSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, CAPUT, 20, CAPUT E §4º, E 32 CAPUT TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E AFRONTA AO ARTIGO 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EFICÁCIA DIFERIDA PARA O CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO, TENDO EM VISTA A NÃO OBSTACULIZAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE COM DIFERIMENTO DA EFICÁCIA DA DECISÃO PELO PRAZO DE SEIS MESES, A CONTAR DA PUBLICAÇÃO. UNÂNIME.

(ADI nº 70058462813, Tribunal Pleno, rel. Des. Túlio de Oliveira Martins, j. em 28JUL14).

Tais as razões pelas quais voto por julgar procedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade.

1. 4ª edição - Salvador : Ed. JusPodium, 2009, p. 406-7.

2. 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.

5213401-50.2024.8.21.7000

20009567437 .V19

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

12/01/2026 15:21:01

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5213401-50.2024.8.21.7000

Sequência Evento:

33



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 5213401-50.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Regime Estatutário

RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. QUADRO DE CARGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS DO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. CARGO EM COMISSÃO COM ATRIBUIÇÕES BUROCRÁTICAS. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME:

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face do Município de Santo Antônio da Patrulha, tendo por objeto a Lei-SAP nº 9.545, de 20/01/2023, que altera dispositivos da Lei-SAP nº 6.477, de 21/03/2012, que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Poder Legislativo Municipal, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:

1. Há duas questões em discussão: (I) a inconstitucionalidade formal da Lei-SAP nº 9.545/2023 por ausência de estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário; (II) a inconstitucionalidade material do cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, cujas atribuições não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento.

III. RAZÕES DE DECIDIR:

1. A Lei-SAP nº 9.545/2023 padece de vício formal, pois sua edição não foi precedida de estudo de impacto orçamentário e financeiro, conforme exige o art. 113 do ADCT, norma de reprodução obrigatória por força do art. 8º, *caput*, da CE-89.
2. A alegação do Município de que houve estudo de impacto orçamentário não se sustenta, pois o documento apresentado não faz referência a qualquer projeto de lei específico, além de ter sido juntado após a tramitação legislativa e edição da norma.
3. O Presidente da Câmara Municipal certificou formalmente, em resposta a ofícios do Ministério Público, que os processos legislativos foram encaminhados na íntegra, não constando neles o estudo de impacto financeiro e orçamentário.
4. O cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência possui atribuições meramente burocráticas e administrativas, como prestar assistência na recepção, anotar informações, distribuir expedientes e elaborar agenda mediante orientação, que não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento.
5. As atribuições do cargo em comissão devem ser exercidas por servidores concursados, sob pena de subverter as diretrizes constitucionais de acesso aos cargos públicos, conforme os arts. 8º, *caput*; 20, *caput* e § 4º; e 32, *caput*, da CE-89, bem como do art. 37, II e V, da CF-88.

IV. DISPOSITIVO E TESE:

1. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei-SAP nº 9.545, de 20/01/2023, e, por arrastamento, dos arts. 1º e 2º da Lei-SAP nº 9.346/2022, na parte atinente ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, com modulação dos efeitos da decisão pelo prazo de 180 dias a partir do trânsito em julgado.

Tese de julgamento: 1. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, sob pena de inconstitucionalidade formal; 2. É inconstitucional a criação de cargo em comissão cujas atribuições não correspondam a funções de direção, chefia ou assessoramento.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, II e V; CE-89, arts. 8º, *caput*, 20, *caput* e § 4º, 32, *caput*; ADCT, art. 113; Lei nº 9.868/99, art. 27.

Jurisprudência relevante citada: TJRS, ADI nº 70085816965, Rel. Des. Marcelo Bandeira Pereira, j. 16/08/2024; TJRS, ADI nº 70085779692, Rel. Des. Jorge Luís Dall'Agnol, j. 14/12/2023; TJRS, ADI nº 70085763076, Rel. Des. Irineu Mariani, j. 17/11/2023; TJRS, ADI nº 70085761484, Rel. Des. Marcelo Bandeira Pereira, j. 18/08/2023; TJRS, ADI nº 70085706554, Rel. Des. Ricardo Torres Hermann, j. 20/04/2023.

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 ação para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei-SAP nº 9.545, de 20JAN23 e, por arrastamento, dos arts. 1º e 2º da Lei-SAP nº 9.346/22, na parte atinente ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, com o diferimento da eficácia desta decisão pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias) a partir do trânsito em julgado, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2025.