



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

**PROCESSO N.º 5215447-75.2025.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE LAJEADO

CÂMARA MUNICIPAL DE LAJEADO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA
SILVA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Lajeado. 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, que institui a Guarda Civil
Municipal de Lajeado – GCML. Afronta aos artigos 8º, caput,
e 20, caput, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande
do Sul, bem como aos artigos 1º, ‘caput’, 5º, ‘caput’ e inciso I,
e 37, inciso II, todos da Constituição Federal. Transposição
de cargos de públicos, de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de
Transporte Urbano para Guarda Civil Municipal.***
**MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO
PEDIDO.**



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio 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, que institui a Guarda Civil Municipal de Lajeado - GCML, por afronta aos artigos 8º, *caput*, e 20, *caput*, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como aos artigos 1º, *caput*, 5º, *caput* e inciso I, e 37, inciso II, todos da Constituição Federal (Evento1, INICIAL1 e documentos).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa das normas, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 19, PET1).

A Câmara de Vereadores de Lajeado, notificada, prestou informações, asseverando que os artigos 30, I, da CF e 8º, da Constituição Estadual, conferem autonomia aos municípios para organização administrativa e regime jurídico dos servidores, destacando a presunção de constitucionalidade das leis. No mérito, aduziu que a lei atacada não criou cargos novos sem concurso, apenas fez ajustes de atribuições compatíveis com cargos já existentes, no intuito de atender à necessidade da Administração



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

Pública, no exercício legítimo da autonomia municipal. Por fim, deduziu pedido subsidiário de modulação de efeitos, para que se preserve a segurança jurídica e a continuidade dos serviços públicos. (Evento 20, PETIÇÃO1).

O Município de Lajeado, notificado, prestou suas informações. Asseverou que o processo legislativo se deu de forma regular quanto à iniciativa e o procedimento. No mérito, afirmou que devem ser diferenciadas as situações de transformação e transposição, sustentando que a lei promoveu a mera transformação, a partir da reestruturação do cargo, mantendo a essência de suas atribuições e a afinidade com a carreira de origem.

Referiu que os critérios estabelecidos pela Corte Constitucional, a partir do julgamento da ADI nº 1591/RS, foram atendidos, uma vez que há: *a)* afinidade de atribuições entre os cargos; *b)* idêntico nível de escolaridade; *c)* preservação da essência da função e *d)* priorização do interesse público como justificativa da reorganização.

Nessa linha, destacou que os fiscais de trânsito já exerciam poder de polícia administrativo, uma vez que a fiscalização viária não é uma tarefa acessória, mas sim a materialização de diversos princípios basilares da GCM, inserindo-se no objetivo de zelar pela ordem pública e pela incolumidade das pessoas e do patrimônio no âmbito local. Acrescentou que a ADPF 995 representa um marco na reconfiguração da segurança pública no Brasil, pois reconheceu as guardas municipais como órgãos de segurança



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

pública. Afirmou que *o caso em tela não se trata de uma mera "ampliação" de atribuições, mas de uma readequação finalística do poder de polícia originário e que a Lei Municipal nº 11.719/2024 operou foi a unificação e racionalização deste poder, que antes se manifestava de forma setorial (apenas no trânsito) e agora se projeta de forma integral sobre o patrimônio e os serviços de interesse local, em exata conformidade com o dever de eficiência e com a visão contemporânea de segurança pública encampada pelo STF na ADPF 995.*

Salientou que houve equivalência dos requisitos de ingresso, e que *a exigência de um curso de formação específico, prevista na nova lei, não representa um vício, mas sim uma virtude, afirmando que os testes de aptidão física e psicológica e curso para o porte de arma, não constituem uma nova barreira de investidura, mas sim uma condição de eficácia para o desempenho seguro e eficiente das funções readequadas do cargo.* Invocou precedentes sobre a transformação do cargo de vigilante em guarda municipal, e dos cargos de agente administrativo e oficial do Ministério Público em Técnico do Ministério Público, destacando que situação idêntica é encontrada no Município de Santa Cruz do Sul.

Subsidiariamente, postulou a modulação de efeitos, para fins de eficácia *ex nunc*, e que eventual inconstitucionalidade se restrinja à forma de provimento, *preservando-se a validade da instituição da Guarda Civil Municipal e a existência dos cargos, a serem preenchidos por futuro concurso público.*



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

Por fim, argumentou que a procedência da ação consistiria em retrocesso social para a comunidade de Lajeado e geraria caos administrativo sem precedentes, atingindo servidores de boa-fé que se submeteram a rigoroso e custoso processo de qualificação (Evento 22, PETIÇÃO 1).

É o breve relatório.

2. Em que pesem as ponderações trazidas pelos requeridos e pelo Procurador-Geral do Estado, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial, cumprindo aqui reiterar os fundamentos lá lançados.

Os dispositivos questionados possuem o seguinte conteúdo:

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
EFETIVO - QUADRO GERAL DOS CARGOS DE PROVIMENTO

<i>Cargo</i>	<i>Carga horária em</i>	<i>Coeficiente</i>	<i>Padrão</i>	<i>Vagas</i>
--------------	-------------------------	--------------------	---------------	--------------



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

	<i>horas</i>				
				<i>Ocupadas</i>	<i>Disponíveis</i>
....
<i>Guarda Civil Municipal</i>	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

EFETIVO - QUADRO GERAL DOS CARGOS DE PROVIMENTO

<i>Cargo</i>	<i>Carga horária em horas</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Padrão</i>	<i>Vagas</i>	
				<i>Ocupadas</i>	<i>Disponíveis</i>
....
<i>Guarda Civil Municipal</i>	33	4,0056	33	33	02
....

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



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

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 serviço;	a) Idade: mínima de 18 anos completos; b) Instrução: Ensino Médio Completo; 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 (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,	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



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

	<p><i>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.</i></p>	<p><i>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 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 como 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</i></p>
--	--	---



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

			<p>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.</p>
--	--	--	--

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



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

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.

2.1. Referidos dispositivos tratam da transformação do cargo de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano, cujas atribuições eram reguladas pela Lei Municipal nº 10.079/2016¹, em Guarda Civil Municipal, nos seguintes termos:

<i>Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano (***)</i>	<i>36 horas, sujeitas à escala de trabalho</i>	<i>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 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</i>
---	--	--

¹ A qual, no ponto, foi revogada pela Lei nº 11.719, de 11 de abril de 2024.



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

		<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p>
--	--	---

3. Como sabido, a regra, para acesso aos cargos e empregos públicos, conforme expressamente preconizam os artigos 37, inciso II, da Constituição Federal, e o artigo 20, *caput*, da Constituição do Estado, é a prévia aprovação em concurso público:



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

Constituição Estadual

Art. 20 - A investidura em cargo ou emprego público assim como a admissão de empregados na administração indireta e empresas subsidiárias dependerão de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.
(...)

Constituição Federal

Artigo 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:
(...)

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)

Por isso mesmo, o Supremo Tribunal Federal tem censurado a validade jurídico-constitucional de normas que viabilizem, independentemente de aprovação prévia em certame público, o ingresso originário no serviço público, ou, ainda, que possibilitem o provimento em cargos diversos daqueles para os quais o servidor tenha sido originariamente admitido, especialmente em homenagem ao princípio da isonomia. Dita posição está consubstanciada na Súmula Vinculante n.º 43:



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

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.

Na especificidade, embora o ente público afirme que estão atendidos os requisitos exigidos para a transformação de cargos, o que se verifica, de fato, é que há clara afronta às diretrizes constitucionais supraespecificadas, na medida que se constata substancial distinção entre as atribuições dos cargos de Fiscal de Trânsito e dos Serviços de Transporte Urbano e de Guarda Municipal.

De fato, o confronto entre as atribuições do cargo de Fiscal de Trânsito (conforme a disciplina que fora dada Lei nº 10.079/2016) e as do novo cargo de Guarda Civil Municipal (Lei nº 11.719/2024) demonstra que não se trata de mera redenominação, mas de uma profunda alteração na essência das funções, revelando a inconstitucionalidade da transposição. As principais distinções são:

1. Quanto à Natureza e ao Escopo da Atuação:

O **Fiscal de Trânsito** possuía uma atuação **setorial e estritamente administrativa**, com foco exclusivo no ordenamento do trânsito e na fiscalização do transporte coletivo municipal.

A **Guarda Civil Municipal**, por outro lado, tem uma atuação **ampla e de segurança pública**, voltada à proteção de bens, serviços e da população em geral, devendo coibir infrações penais e atos



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

infracionais, em colaboração com os demais órgãos de segurança, o que transcende em muito a esfera do trânsito.

2. Quanto ao Poder de Polícia e ao Uso da Força:

Ainda que o Município sustente que os fiscais de trânsito já exerciam poder de polícia administrativo. O poder de polícia do **Fiscal de Trânsito**, puramente administrativo, estava restrito à aplicação de multas e medidas correlatas previstas no Código de Trânsito Brasileiro. Não havia qualquer previsão de poder de polícia de segurança ou de uso de força letal.

A **Guarda Civil Municipal** foi investida de um poder de polícia de segurança ostensivo. Além disso, a exigência de "Curso de habilitação ao **porte de arma de fogo**", como requisito de investidura, comprova a natureza policial e o potencial uso de força letal, algo completamente alheio ao cargo anterior.

3. Quanto aos Requisitos de Investidura e Formação:

O cargo de **Fiscal de Trânsito** demandava conhecimento técnico em legislação de trânsito.

O de **Guarda Civil Municipal** impõe requisitos drasticamente mais rigorosos e complexos, típicos de carreiras de segurança, como "aptidão física, mental e **psicológica**", "**idoneidade moral** comprovada por investigação social" e "**exame toxicológico**", além de uma formação mínima de 600 horas, que é seis vezes maior que o curso para porte de arma.



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

Para facilitar a visualização, a fim de demonstrar a ausência de afinidade de atribuições entre os cargos e a diversidade das funções, as diferenças podem ser resumidas no seguinte quadro:

Característica	Fiscal de Trânsito (Cargo Extinto)	Guarda Civil Municipal (Cargo Criado)
Foco Principal	Fiscalização de trânsito e transporte urbano.	Segurança pública municipal ampla.
Escopo	Setorial e administrativo.	Geral, preventivo e ostensivo.
Atuação	Orientar, notificar, autuar infrações de trânsito.	Prevenir e coibir infrações penais e atos infracionais.
Poder de Polícia	Estritamente administrativo de trânsito.	Administrativo e de segurança (atuação em flagrante delito).
Uso de Arma	Não previsto.	Previsto e exigido como requisito (curso de habilitação).
Relação	Colaboração com planejamento de tráfego.	Integração com órgãos de segurança pública (polícias, etc.).
Complexidade	Menor. Focada em legislação específica.	Maior. Envolve gestão de conflitos, direitos fundamentais, etc.

Como se vê, os dispositivos legais questionados permitem, em tese, que um servidor investido em um cargo de



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

fiscalização administrativa de trânsito – para o qual foi selecionado com base em conhecimentos específicos de legislação viária – termine sua carreira desempenhando atribuições de alta complexidade e risco no campo da segurança pública. Sem prestar novo concurso, esse servidor passará a portar arma de fogo, atuar em situações de flagrante delito e colaborar na pacificação de conflitos - funções para as quais a aptidão física, psicológica e a idoneidade moral não foram aferidas no certame original do qual participou. Sabe-se que a lei prevê a realização de cursos de formação, mas a norma, abstratamente considerada, permite que o servidor seja investido no novo cargo, e, principalmente, utiliza tal treinamento como um substituto inconstitucional ao concurso público, que é a única forma de aferir as aptidões inatas exigidas para a nova e distinta carreira.

Em outras palavras: a lei municipal permite o provimento derivado por **transposição**, isto é, que servidores de uma carreira técnica de fiscalização sejam alçados a uma carreira de segurança pública, substancialmente distinta, para a qual não foram originalmente selecionados com base nas rigorosas aptidões exigidas. Tal manobra afronta diretamente os dispositivos constitucionais acima transcritos (artigo 20, *caput*, da Constituição Estadual e artigo 37, inciso II, da Constituição Federal), bem como a Súmula Vinculante nº 43, cujo teor também foi colacionado alhures.



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

Sobre o assunto, vale agregar a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro²:

A transposição (ou ascensão, na esfera federal) era o ato pelo qual o funcionário ou servidor passava de um cargo a outro de conteúdo ocupacional diverso. Visava ao melhor aproveitamento dos recursos humanos, permitindo que o servidor, habilitado para o exercício de cargo mais elevado, fosse nele provido mediante concurso interno; no Estado de São Paulo, estava prevista nos arts. 22 a 28 da Lei Complementar n° 180, de 12-5-78.

Nos três institutos, o provimento independe de concurso público, não podendo ser considerado como tal o procedimento de seleção utilizado na transposição, uma vez que, nesta, as vagas são destinadas a essa forma de provimento, excluindo a participação de terceiros, como o exigiria o concurso público.

Portanto, deixaram de existir, com a nova Constituição, os institutos da readmissão, da transposição e da reversão, ressalvada, neste último caso, a reversão ex officio, porque, nessa hipótese, desaparecendo a razão de ser da inatividade, deve o funcionário necessariamente reassumir o cargo, sob pena de ser cassada a aposentadoria. O servidor reassume para poder completar os requisitos para aposentadoria. No entanto, a reversão a pedido continua a ser prevista na legislação ordinária, a exemplo da Lei n° 8.112/90, que a disciplina nos arts. 25 e 27,40 com a redação dada pela Medida Provisória n° 2.225-45, de 4-9-01, estando em desconformidade com a norma constitucional que exige concurso público para a investidura.

A respeito da ascensão, a Consultoria-Geral da República adotou o entendimento de que “com a promulgação da Constituição de 1988, foi banida do ordenamento jurídico

² PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.679. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 19 mar. 2025.



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

brasileiro, como forma de investidura em cargo público, a ascensão funcional”. No corpo do parecer, da lavra do Consultor José Márcio Monsão Mollo, está dito que “estão abolidas as formas de investidura que representam ingresso em carreira diferente daquela para a qual o servidor ingressou por concurso e que não são, por isso mesmo, inerentes ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que acontece com a promoção, sem a qual não há carreira, mas, sim, sucessão de cargos ascendentes” (Parecer nº CS-56, de 16-9-92, aprovado pelo Consultor-Geral da República, conforme publicado no DOU de 24-9-92, p. 13.386-89).

No mesmo sentido foi a decisão do STF, ao declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 185 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (ADIN-245, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 13-8-92, p. 12.157).

Pelo mesmo fundamento, o STF considerou inconstitucional o instituto da transferência previsto nos arts. 8º, IV, e 33 da Lei nº 8.112, de 11-12-90, ambos suspensos pela Resolução nº 46, de 23-5-97, do Senado Federal e revogados pela Lei nº 9.527, de 10-12-97. Além disso, pela Súmula nº 685, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento jurisprudencial de que “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”.

Pelo mesmo fundamento, o STF tem decidido serem inconstitucionais medidas previstas em leis de reclassificação de cargos, como o acesso, a transformação ou o aproveitamento de servidores em cargo de nível superior àquele para o qual prestou concurso. Ainda que a legislação utilize terminologia variada, existe o objetivo de permitir que o servidor que prestou concurso para determinado cargo passe a ocupar outro, de nível de escolaridade mais elevado. Tal procedimento contraria o art. 37, II, da Constituição.

O entendimento do STF só tem sido abrandado em hipóteses em que as atribuições são semelhantes e desde que os servidores tenham prestado concurso público em cargo da mesma natureza. *Pela Súmula Vinculante nº 43, ficou*



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

pacificado o entendimento de que “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”. – grifou-se

A posição ora defendida está respaldada por ampla jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive em casos semelhantes ao de que trata estes autos. Exemplificativamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR N. 107/2008 DE PERNAMBUCO. AUDITOR FISCAL DO TESOUREO ESTADUAL. SERVIDORES PÚBLICOS INVESTIDOS EM CARGOS DE NÍVEL MÉDIO. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA, COM POSSIBILIDADE DE PROMOÇÃO A CARGO DE NÍVEL SUPERIOR E DE ATRIBUIÇÕES DIVERSAS. ASCENSÃO FUNCIONAL DISSIMULADA. OFENSA AO INC . II DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. SÚMULA VINCULANTE N . 43. MODULAÇÃO DE EFEITOS. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (STF - ADI: 6355 PE, Relator.: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 31/05/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/06/2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação do art. 18 e parágrafos da Lei Complementar nº 763/94 do Estado de São Paulo. Ascensão funcional a cargos sem concurso público. Impossibilidade. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente” (ADI n. 1.342, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 4.12.2015)

Recurso extraordinário. Provimento de cargo público. Ascensão. 2. Não é suscetível de provimento por ascensão o cargo que for objeto de provimento por concurso público. 3. Concurso de acesso que no sistema da lei catarinense configura ascensão funcional. 4. Conceito de carreira. Acesso de classe a classe dentro da mesma categoria funcional. 5. Se para prover cargo inicial de uma categoria funcional prevê-se concurso público, essa categoria funcional não pode vir a



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

ter seus cargos preenchidos, mediante ascensão funcional, com concurso de acesso, desde a última classe de outra categoria funcional inferior. 6. *Recurso extraordinário conhecido e provido.* (RE 202630, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 17-12-1996, DJ 24-08-2001 PP-00062 EMENT VOL-02040-06 PP-01248)

Importa esclarecer que o que se veda com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados não é a possibilidade de evolução funcional de um servidor dentro de uma mesma carreira, mas sim o provimento em um cargo distinto, com requisitos e atribuições substancialmente diversos, como ocorre na transformação do cargo de **Fiscal de Trânsito em Guarda Civil Municipal**, sem o necessário concurso público.

A simples análise das atribuições descritas para cada um dos cargos, já detalhada na petição inicial, revela não se tratar de mera redenominação ou de simples reestruturação de carreira, mas de uma completa transmutação da natureza dos cargos. **As funções de um fiscal de trânsito, de caráter eminentemente administrativo e setorial, são qualitativamente distintas das de um guarda municipal, que pertencem à esfera da segurança pública e envolvem o porte de arma de fogo e a atuação em situações de risco e de flagrante delito, cuja atuação deve primar pela segurança de todos, mas, em especial, da própria comunidade, o que exige concurso público específico para cada um deles.**



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

Por fim, os precedentes invocados não são idênticos, pois tratam de cargos diversos, destacando-se que não há similitude entre os cargos de vigilante e de fiscal de trânsito (este último, aqui tratado).

Note-se que, no referido precedente, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul constatou ter sido *mantida a essência das funções assemelhadas* entre o cargo de vigilante e o cargo de Guarda Municipal, situação em muito distinta daquela de que versam estes autos, conforme demonstrado no arrazoadado acima desenvolvido. Em suma, o precedente invocado³ não guarda relação de pertinência com o caso de que trata a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Ademais, a **transformação de cargos e o consequente aproveitamento automático dos servidores** que ocupavam o cargo de Fiscal de Trânsito, como previsto na lei impugnada, ao restringir o acesso à nova carreira de Guarda Civil Municipal apenas a esse grupo específico, afronta diretamente o **princípio da ampla acessibilidade aos cargos públicos**, que é corolário do princípio republicano e da isonomia (respectivamente, artigos 1º, *caput*⁴, e 5º, *caput* e inciso I⁵, da Constituição Federal,

³ (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70052205614, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 24-06-2013).

⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...].

⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:



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

ambos aplicáveis aos entes municipais, por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual⁶). Esse mecanismo impede que outros cidadãos, externos ao quadro municipal, possam concorrer em igualdade de condições para o ingresso na carreira de Guarda Civil Municipal.

4. Pelo exposto, requer a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que seja julgado integralmente procedente o presente pedido, declarando-se 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, *que institui a Guarda Civil Municipal de Lajeado - GCML*, por afronta aos artigos 8º, *caput*, e 20, *caput*, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como aos artigos 1º, *caput*, 5º, *caput* e inciso I, e 37, inciso II, todos da Constituição Federal.

Porto Alegre, 26 de setembro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁷.

PC

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

⁶ Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

⁷ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.