



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

pgj@mrsmp.br

PROCESSO N.º 5397319-23.2025.8.21.7000 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE PALMARES DO SUL E

PREFEITO MUNICIPAL DE PALMARES DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO

MONTEIRO PACHECO

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Palmares do Sul. Parte do artigo 19, bem como parte do Anexo II, ambos da Lei nº 1.107/2004, que ‘dispõe sobre os Quadros e Funções Públicas do Município, estabelece os Planos de Carreiras e pagamentos e dá outras providências’, com redação dada pela Lei nº 2.372/2016. Cargos em comissão de Diretor de Logística de Máquinas e Equipamentos e Diretor de Limpeza Pública, Capinas e Roçadas. Atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento. Inconstitucionalidade material verificada. Violação ao disposto nos artigos 8º, ‘caput’, 20, ‘caput’ e § 4º, e 32, ‘caput’, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio de **parte do artigo 19**, bem como de **parte do Anexo II**, ambos da **Lei nº 1.107/2004**, que *dispõe sobre os Quadros e Funções Públicas do Município, estabelece os Planos de Carreiras e pagamentos e dá outras providências*, com redação dada pela Lei nº 2.372/2016, ambas do **Município de Palmares do Sul**, especificamente em relação aos cargos em comissão de **Diretor de Logística de Máquinas e Equipamentos** e **Diretor de Limpeza Pública, Capinas e Roçadas**, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e § 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal (a petição inicial e os documentos que a instruem se encontram no Evento 1).

A petição inicial foi recebida (Evento 4).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa dos atos normativos, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 15).

A Câmara de Vereadores de Palmares do Sul e o Prefeito Municipal de Palmares do Sul, notificados a prestarem informações (Eventos 6 e 8), silenciaram (Evento 16).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.



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

2. Analisados os autos, verifica-se que o **Prefeito Municipal de Palmares do Sul** e a **Câmara Municipal de Vereadores de Palmares do Sul**, devidamente notificados a prestarem informações a respeito das normas impugnadas, deixaram passar em branco os prazos de suas respectivas manifestações (Evento 16). Lado outro, observa-se que o Procurador-Geral do Estado, citado para oferecer a defesa dos atos normativos, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que estes contam com presunção de constitucionalidade (Evento 15).

Sendo assim, não foi trazido aos autos, seja por parte das autoridades das quais emanaram as normas impugnadas, seja por parte do Procurador-Geral do Estado, qualquer argumento apto a colocar em xeque a fundamentação jurídica apresentada na petição inicial da presente ação direta, que vai, aqui, inteiramente ratificada.

A esse respeito, reitera-se a compreensão de que as atribuições dos cargos em comissão impugnados, transcritas na petição inicial, não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, o que demonstra a inconstitucionalidade material dos cargos criados, por estarem em claro descompasso 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:



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

Constituição Estadual

Art. 8º – O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

(...)

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.

(...)

§ 4º - Os cargos em comissão destinam-se à transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento.

Art. 32. Os cargos em comissão, criados por lei em número e com remuneração certos e com atribuições definidas de direção, chefia ou assessoramento, são de livre nomeação e exoneração, observados os requisitos gerais de provimento em cargos estaduais.

Constituição Federal

Art. 37. (...).

(...)

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;

(...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;



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

Conforme exposto ao longo da inicial, o cargo em comissão compreende quatro ideias: 1) excepcionalidade; 2) chefia; 3) confiança e 4) livre nomeação e exoneração.

Excepcionalidade, porque na administração pública a regra é que os servidores ocupem cargos de provimento efetivo, submetendo-se a concurso público para admissão, de modo que somente excepcionalmente, em número e para situações limitadas, podem ser criados e providos cargos em comissão.

Chefia, porque os cargos em comissão devem ser utilizados para funções estratégicas da Administração Pública, de coordenação, direção e assessoramento superior, de modo que o Poder Público possa agir de forma una no cumprimento de suas finalidades, sem desvio das metas e padrões estabelecidos pelos Agentes Políticos incumbidos da escolha dos comissionados.

São, na verdade, verdadeiros representantes dos agentes políticos, que, subordinados às diretrizes e ordens dadas por estes, ficam incumbidos de dirigir a máquina administrativa e os demais funcionários.

Por isso, também é inerente aos cargos em comissão a ideia de confiança do agente político para com o comissionado, bem como a possibilidade de livre nomeação e exoneração, já que, uma vez perdida a confiança, ou não sendo bem conduzida a chefia, podem ser livremente demitidos, sem a necessidade de processo administrativo. Tal possibilidade está contemplada no artigo 37, inciso II, parte final, da Constituição Federal, e repetida pelo artigo 32 da Constituição Estadual,



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

acima transcrito, o qual dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de concurso público, salvo quanto às nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Mas não é essa a hipótese dos autos. Os cargos impugnados simplesmente não possuem atribuições que se revistam *das características de direção, chefia ou assessoramento*. E, sendo assim, seu exercício não demanda maior relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

Aliás, exatamente por isso é que a hipótese vertente **não se enquadra nas balizas delineadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.041.210**, que deu ensejo ao Tema 1.010. Como se sabe, naquele caso, a Corte de Vértice fixou a seguinte tese:

- 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.*

Ocorre que, conforme se sustentou desde o início, analisado o conjunto das respectivas atribuições, depreende-se, modo inequívoco, que não são compatíveis com a natureza do cargo em comissão e, portanto, padecem de vício material, uma vez que se trata de



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

atividades permanentes e burocráticas¹, que não se conciliam com o caráter diferenciado do cargo em comissão.

De outro turno, igualmente macula o ordenamento constitucional, sob a ótica material, a circunstância de os cargos em relevo não cobrarem escolaridade adequada para o seu provimento pela via comissionada. Ao revés, constata-se que os cargos impugnados, muito embora nominalmente envolvam *direção*, preveem escolaridade mínima de ensino fundamental incompleto.

Razão pela qual padecem de inconstitucionalidade material, consoante recentes precedentes dessa Corte de Justiça, a seguir indicados, os quais se agregam aos diversos outros julgados já referidos na inicial:

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;

¹ Exemplificativamente: *Supervisionar a destinação da frota de máquinas e a execução das atividades com o maquinário do município* (DIRETOR DE LOGÍSTICA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS); e *providenciar material junto ao almoxarifado* (DIRETOR DE LIMPEZA PÚBLICA, CAPINAS E ROÇADAS).



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

(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. (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 52134015020248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco, Julgado em: 11-12-2025).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANOAS. RESOLUÇÃO N.691, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019 DA CÂMARA DE VEREADORES DE CANOAS. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. REQUISITOS ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTRITA OBSERVÂNCIA PARA QUE SE LEGITIME O REGIME EXCEPCIONAL DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. TEMA 1010/STF 1) Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL em face de parte do artigo 13 e de parte do Anexo II, ambos da Resolução nº 691, de 27 de dezembro de 2019, expedida pela Câmara de Vereadores do Município de Canoas, especificamente em relação ao cargo em comissão de Assessor de Relações Comunitárias, bem como, por arrastamento, da expressão “Assessor de Relações Comunitárias”, constante nos



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

artigos 14, §1º, 19 e 29 do mesmo Diploma Legal", sob a alegação de que as atribuições do cargo em comissão de Assessor de Relações Comunitárias não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, o que demonstra a sua inconstitucionalidade material. 2) A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição ex vi dos arts.37,II da CF/88 c/c 32 da CE/89. Assim, consoante a jurisprudência pacífica do Egrégio STF, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.(TEMA 1010/STF) 3) A Resolução nº 691, de 27 de dezembro de 2019, da Câmara de Vereadores de Canoas viola todas as disposições fixadas no TEMA 1010/STF, visto que o cargo de assessor de relações comunitárias, referido no art.13 e do Anexo II conforme as atribuições previstas, não configura direção, chefia ou assessoramento, não pressupõe especial relação de confiança, pois se trata de trabalho de rua (externo) e poderá, ou não, implicar algum tipo de relatório, mas consiste, sobretudo, em contato com a comunidade, como se fosse uma longa manus do vereador a quem vinculado. **De outro turno, igualmente macula o ordenamento constitucional, sob a ótica material, a circunstância de o cargo em relevo não exigir escolaridade adequada para o seu provimento pela via comissionada. Ao revés, constata-se que o cargo impugnado, muito embora nominalmente envolva assessoramento, demanda qualificação mínima muito modesta para o seu exercício, consistente em Ensino Fundamental completo.** 4) De conseguinte, gritante a inconstitucionalidade material do art.13 e Anexo II da Resolução n.691/2019 da Câmara de Vereadores de Canoas, especialmente no que tange ao cargo em comissão de Assessor de Relações Comunitárias, bem como, por arrastamento, das menções ao referido cargo constantes nos artigos 14, §1º, 19 e 29 do mesmo Diploma Legal, porquanto as suas atribuições desbordam das hipóteses constitucionalmente admitidas, afrontando, desse modo, os artigos 8º, caput, 20, caput



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

e § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal. 5) Considerando o resultado do julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade, que culmina na proclamação da inconstitucionalidade de cargos em comissão previstos na Resolução n. 691, de 27 de dezembro de 2019, da Câmara de Vereadores de Canoas, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, mutatis mutandis do que prevê o artigo 27 da Lei nº 9.868/1999 para o STF, sobretudo a fim de preservar a segurança jurídica, bem como a fim de não afetar a continuidade da prestação do serviço público. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE COM MODULAÇÃO DE EFEITOS. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 50027388920258217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em: 11-04-2025)

2.1. De resto, o Município de Palmares do Sul já possui em sua estrutura o cargo em comissão de Chefe de Equipe de Serviços Urbanos, criado pela Lei Municipal nº 3.181/2024, cujas atribuições são as seguintes:

ATRIBUIÇÕES: coordenar os trabalhos de pavimentação em geral, modificações de traçado, de passeios laterais e obras semelhantes relativas a vias e logradouros públicos, supervisionar os serviços de obras de esgotos no perímetro urbano; controlar as obras de infraestrutura do sistema viário urbano; coordenar as obras de execução e conservação de obras de saneamento básico e drenagem urbana, supervisionar os serviços de iluminação pública nas vias, praças e logradouros públicos; supervisionar a execução das obras de saneamento; exercer outras atividades correlatas.

Note-se que referido cargo em comissão, este sim com atribuições típicas de chefia, atua com a coordenação e controle de serviços de pavimentação, passeios, infraestrutura do sistema viário urbano, saneamento e iluminação, dentre *outras atividades correlatas*,



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

conceito em que se estão inseridas as atividades de limpeza e manutenção dos logradouros, praças e parques públicos, o que esvazia a necessidade de cargos de direção autônomos para tarefas fracionárias como “logística de máquinas” ou “limpeza”.

Ao criar cargos de “Diretor” para cuidar especificamente do maquinário ou da capina, o legislador municipal elevou indevidamente meras tarefas de execução e zeladoria ao status de direção superior. Tais atividades, por sua natureza, são subalternas e estão compreendidas na esfera de controle e supervisão do referido Chefe de Equipe de Serviços Urbanos. A coexistência desses cargos demonstra que os postos ora impugnados não possuem substância própria de chefia estratégica, mas servem apenas de apoio operacional àquele núcleo de serviços urbanos já estruturado, devendo ser exercidos por servidores efetivos, e não por novos cargos em comissão.

2.2. Sendo assim, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, porquanto os cargos criados desbordam das hipóteses constitucionalmente admitidas, afrontando, desse modo, os artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e § 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

3. Pelo exposto, requer o **Ministério Público** seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico de **parte do artigo 19**, bem como de **parte do**



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

Anexo II, ambos da **Lei nº 1.107/2004**, que *dispõe sobre os Quadros e Funções Públicas do Município, estabelece os Planos de Carreiras e pagamentos e dá outras providências*, com redação dada pela Lei Municipal 2.372/2016, ambas do **Município de Palmares do Sul**, especificamente em relação aos cargos em comissão de **Diretor de Logística de Máquinas e Equipamentos** e **Diretor de Limpeza Pública, Capinas e Roçadas**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e § 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 13 de março de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

AABSC

² Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR N.º 2825/2025