



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso
IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II,
da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio de **parte do
artigo 34** da **Lei n.º 1.157, de 07 de janeiro de 2025**, que *dispõe sobre
os Quadros de Empregos do Pessoal Contratado e Cargos em
Comissão, estabelece o Plano de Carreira e Pagamento, e dá outras
providências*, do **Município de Canudos do Vale**, especificamente em
relação aos cargos em comissão de **Assessor Jurídico, Gestor de
Administração e Governança, Assessor de Gabinete, Coordenador
de Defesa Civil, Coordenador de Planejamento e Projetos,
Assessoria de Comunicação Social, Diretor de Desenvolvimento**



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

pgi@mp.rs.mp.br

Econômico, Diretor de Recursos Humanos, Chefe do Setor de Compras, Chefe do Setor de Almoxarifado, Chefe de Setor de Patrimônio, Chefe de Serviços Administrativos – SMAPD, Chefe de seção da Recepção e Protocolo, Diretor de Gestão Financeira e Orçamentária, Chefe de Setor de Tributação e Fiscalização, Chefe de Serviços Administrativos – SMF, Chefe de Seção de Empenhos, Diretor de Trânsito, Diretor de Desenvolvimento Urbano, Diretor de Abastecimento de Água Potável, Diretor de Oficina, Setor de Limpeza Urbana, Chefe do Setor de Máquinas e Equipamentos, Chefe de Seção de Manutenção Preventiva, Chefe de Seção de Controle de peças e ferramentas, Chefe de Seção de Reparação e Consertos, Chefe de Serviços Administrativos – SMOTI, Diretor Pedagógico, Diretor de Cultura, Diretor Esportivo, Diretor de Turismo, Chefe de Serviços Administrativos – SMECTD, Chefe de Seção de Eventos, Diretor de Meio Ambiente, Diretor de Desenvolvimento Rural, Diretor de Desenvolvimento da Agricultura Familiar, Diretor de Inspeção Sanitária, Diretor de Inseminação Artificial, Chefe do Setor de Programas e Incentivos Agrícolas, Chefe de Serviços Administrativos – SMAMA, Chefe do Setor da Patrulha Agrícola, Chefe do Programa Troca-Troca, Diretor do Departamento de Atenção Básica, Diretor do Departamento de Estratégia de Saúde da Família, Diretor do Departamento de Vigilância Epidemiológica, Diretor do Departamento de Gestão de Programas, Chefe de Serviços Administrativos – SMS, Chefe de Seção de Fiscalização e Controle de Vetores, Chefe de Seção de



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

Apoio em Tecnologia da Informação, Diretor do Departamento de Desenvolvimento Social, Diretor de Coordenação do Centro de Referência Assistência Social, Chefe do Setor de Habitação, Chefe do Setor de Cidadania, Chefe do Setor de Oficinas de Apoio a Grupos, Chefe da Seção da Terceira Idade e PCDs, Chefe de Serviços Administrativos – SMASHC, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. Os **cargos em comissão** atacados na presente ação direta de inconstitucionalidade, previstos no **artigo 34 da Lei Municipal n.º 1.157/2025**, de **Canudos do Vale**, cujas atribuições (genéricas e imprecisas) estão descritas no **artigo 38** do mesmo diploma legal¹, encontram-se a seguir especificados:

LEI MUNICIPAL Nº 1.157, DE 07/01/2025

DISPÕE SOBRE OS QUADROS DE EMPREGOS DO PESSOAL CONTRATADO E CARGOS EM COMISSÃO, ESTABELECE O PLANO DE CARREIRA E PAGAMENTO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(...)

Art. 34. É criado o seguinte o Quadro dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da administração centralizada do Executivo Municipal:

QUADRO DE CARGOS COMISSIONADOS/FUNÇÕES GRATIFICADAS

¹ Note-se que são impugnados na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade todos os cargos do artigo 34 da referida lei, **exceto o de Secretário Municipal**, em vista das particularidades ínsitas ao regime jurídico-constitucional dos agentes políticos.



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

pgi@mp.rs.mp.br

Números de Cargos	Denominação dos Cargos em Comissão	Padrão	Coefficiente Salarial	Padrão	Coefficiente Salarial
7	Secretário Municipal	-	-		
1	Assessor Jurídico	CC6	5,5	FG6	1,5
1	Gestor de Administração e Governança	CC5	5,2	FG5	1,3
1	Assessor	CC5	5,2	FG5	1,3

	Gabinete				
1	Coordenador de Defesa Civil	CC4	3,5	FG4	1,2
1	Coordenador de Planejamento e Projetos	CC4	3,5	FG4	1,2
1	Assessoria de Comunicação Social	CC2	2	FG2	0,6
1	Diretor de Desenvolvimento Econômico	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Recursos Humanos	CC3	2,8	FG3	1
1	Chefe do Setor de Compras	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe do Setor de Almoxarifado	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe de Setor de Patrimônio	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe de Serviços Administrativos - SMAPD	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe de seção da Recepção e Protocolo	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Diretor de Gestão Financeira e Orçamentária	CC3	2,8	FG3	1
1	Chefe de Setor de Tributação e Fiscalização	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe de Serviços Administrativos - SMF	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe de Seção de Empenhos	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Diretor de Trânsito	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Desenvolvimento Urbano	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Abastecimento de Água Potável	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Oficina	CC3	2,8	FG3	1
1	Setor de Limpeza Urbana	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe do Setor de Máquinas e Equipamentos	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe de Seção de Manutenção Preventiva	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Chefe de Seção de Controle de peças e ferramentas	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Chefe de Seção de Reparação e Consertos	CC1	1,6	FG1	0,3



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

pgi@mp.rs.mp.br

1	Chefe de Serviços Administrativos - SMOTI	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Diretor Pedagógico	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Cultura	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor Esportivo	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Turismo	CC3	2,8	FG3	1
1	Chefe de Serviços Administrativos - SMECTD	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe de Seção de Eventos	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Diretor de Meio Ambiente	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Desenvolvimento Rural	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Desenvolvimento da Agricultura Familiar	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Inspeção Sanitária	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Inseminação Artificial	CC3	2,8	FG3	1
1	Chefe do Setor de Programas e Incentivos Agrícolas	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe de Serviços Administrativos - SMAMA	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe do Setor da Patrulha Agrícola	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe do Programa Troca-Troca	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Diretor do Departamento de Atenção Básica	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor do Departamento de Estratégia de Saúde da Família	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor do Departamento de Vigilância Epidemiológica	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor do Departamento de Gestão de Programas	CC3	2,8	FG3	1
1	Chefe de Serviços	CC2	2	FG2	0,6



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

pgj@mp.rs.mp.br

	Administrativos - SMS				
1	Chefe de Seção de Fiscalização e Controle de Vetores	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Chefe de Seção de Apoio em Tecnologia da Informação	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Diretor do Departamento de Desenvolvimento Social	CC3	2,8	FG3	1
1	Diretor de Coordenação do Centro de Referência Assistência Social	CC3	2,8	FG3	1
1	Chefe do Setor de Habitação	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe do Setor de Cidadania	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe do Setor de Oficinas de Apoio a Grupos	CC2	2	FG2	0,6
1	Chefe da Seção da Terceira Idade e PCDs	CC1	1,6	FG1	0,3
1	Chefe de Serviços Administrativos - SMASHC	CC1	1,6	FG1	0,3

(...)

*Art. 38. As atribuições dos titulares dos cargos de provimento em comissão e funções gratificadas de chefia ou direção, bem como do Assessor Jurídico, são as correspondentes a imprimação do plano de governo e metas e planejamento estratégica da gestão desenvolvendo atividades e a condução dos serviços das respectivas unidades as quais estão lotados.*²

2. Inicialmente, importante assentar que a impugnação levada a efeito é parcial e **diz respeito exclusivamente aos cargos em comissão de que tratam os dispositivos impugnados**, e não às funções gratificadas, que, por serem exercidas necessariamente por servidores efetivos, possuem regime constitucional distinto, consoante posicionamento deste egrégio Tribunal de Justiça, em caso semelhante a



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

posição ora sustentada, com declaração de inconstitucionalidade, apenas, dos cargos em comissão, no acórdão *in verbis*:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PINHEIRO MACHADO. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES DE FUNÇÕES BUROCRÁTICAS. REQUISITOS PARA INVESTIDURA. INCONSTITUCIONALIDADE. RECONHECIMENTO. FUNÇÕES GRATIFICADAS. PRESERVAÇÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. REJEIÇÃO. 1. Inexiste inépcia a ser reconhecida na petição inicial, já que a declaração de inconstitucionalidade do cargo de Chefe do Departamento de Administração Geral sequer foi requerida pelo proponente, em que pese suas atribuições tenham sido equivocadamente transcritas no corpo da fundamentação. 2. A Constituição Federal impõe, como regra, para acesso a cargos públicos, a submissão à concurso público, sendo admitido, excepcionalmente, o provimento via cargo em comissão, mas apenas para o exercício de funções de chefia, direção e/ou assessoramento em atividades de confiança (art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal). Portanto, é preciso que haja demonstração de que as atribuições dos cargos impugnados exijam responsabilidades de chefia, direção ou assessoramento a justificar o provimento via cargo em comissão. 3. **No que tange aos cargos de Chefia mencionados na inicial, mera leitura corrida das atribuições indicadas na descrição sintética e analítica já revela sua natureza eminentemente burocrática. Possibilidade, no entanto, de designação de servidores efetivos para o exercício das funções gratificadas previstas na Lei Municipal.** 4. Pedido de modulação de efeitos que se mostra cabível, tendo em vista o número de cargos em comissão afetados pela declaração de inconstitucionalidade, sob pena de inviabilização do serviço público. Enquadramento na hipótese do art. 27 da Lei Federal nº 9.868/99. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, DIFERIDOS OS EFEITOS DA DECISÃO PARA 180 DIAS A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079260790, Tribunal Pleno,*

² Destaca-se que o referido artigo 38 não será impugnado porque seu teor, abstratamente considerado, não conflita com o ordenamento constitucional, podendo perfeitamente servir como regra geral a ser interpretada **em conjunto com atribuições específicas dos cargos em comissão.**



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

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann,
Julgado em: 04-02-2019)

Calha transcrever excerto do voto condutor, exarado pelo Desembargador-Relator, Ricardo Torres Hermann, seja pela clareza e precisão do arrazoadado, seja porque citados diversos outros precedentes deste Tribunal de Justiça:

(...) Esclareço, por oportuno, que o pedido formulado pelo proponente foi de declaração parcial de inconstitucionalidade do art. 14 e Anexos da Lei Municipal, apenas em relação à criação dos cargos em comissão, nada referindo sobre a possibilidade de atribuição de funções gratificadas a servidores concursados. Logo, não há óbice à manutenção da norma no ordenamento jurídico em relação às funções gratificadas criadas por ela criadas, tal como postulado subsidiariamente pelo Chefe do Executivo Municipal em sua manifestação.

No mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES DIVERSAS DAS DE CHEFIA, DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO. AFRONTA AO ART. 37, INC. 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. De acordo com o art. 37, inc. 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 Chefe de Turma, Chefe de Núcleo, Chefe de Setor, Chefe de Serviço e Chefe de Seção, 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). 2. **Por outro lado, no caso, não se verifica qualquer inconstitucionalidade**



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

material relativamente à criação das funções de Secretário da Junta de Serviço Militar e de Secretário de Posto Veterinário e Zootécnico, considerando que o provimento, nestes casos, se dará sob a forma de função gratificada ou gratificação de função, de modo que as funções serão necessariamente exercidas por servidores efetivos. JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065636573, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 01/12/2015)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CARGOS EM COMISSÃO. ART. 32, CE/89. ART. 37, V, CF/88. PROVIMENTO EXCLUSIVO DOS CARGOS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. LEI MUNICIPAL DE TRIUNFO E NÃO OCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO, SEM REDUÇÃO DE TEXTO. RESSALVA DO CARGO DE DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO DA REDE DE ESCOLAS MUNICIPAIS. Sabidamente, a regra geral do provimento dos cargos públicos é o competitivo, assegurando igualdade de acesso, sendo excepcional o comissionamento, permitido apenas nas hipóteses de direção, chefia e assessoramento, onde presente intensa relação de confiança. Não ocorre isso quanto a alguns dos cargos previstos no artigo 18 da Lei Municipal nº 778/92, com a redação da Lei Municipal nº 2.413/10, impondo-se a procedência parcial da demanda para proclamar a inconstitucionalidade de parte do dispositivo, dando-se a ele interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, reconhecendo-se a sua constitucionalidade apenas quando tais cargos interpretados tenham por seu provimento a forma de função gratificada. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043834241, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 26/09/2011) – grifei.

Com isso, entendo que o ato normativo impugnado por meio da presente ação direta de inconstitucionalidade ofende o disposto nos artigos 8º, “caput”, 20, “caput” e § 4º, e 32, “caput”, todos da Constituição Estadual, além do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, com o que é de rigor a procedência do pedido veiculado a esta ação.

No que tange à modulação de efeitos, destaco que, **sabidamente, são “ex tunc” os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, advindo daí a possibilidade de modulação dos efeitos prevista no art. 27 da Lei Federal nº 9.868/99, sendo que, para tanto, exige-se: (i) decisão por maioria de 2/3; (ii) razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Ocorre que não há, no caso, qualquer evidência de que a declaração de**



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

inconstitucionalidade em questão irá comprometer a continuidade do serviço público no âmbito do Município de Pinheiro Machado.

Tendo em vista que se está a declarar a inconstitucionalidade de vinte e cinco cargos, entendo que o caso em tela amolda-se à excepcionalidade que enseja a modulação de efeitos, sob pena de se inviabilizar o serviço público municipal.

A propósito, destaco precedentes desta Corte em que é deferida a modulação justamente com base na constatação de situação excepcional, capaz de gerar efetivo prejuízo à prestação do serviço:

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.**



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

REJEITADA A PRELIMINAR, JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078396330, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 08/10/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.609. MUNICÍPIO DE ALEGRETE. CARGOS EM COMISSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O exame da constitucionalidade do cargo em comissão perpassa pela avaliação de dois critérios: (i) a exigência do vínculo especial de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor, condição esta intrínseca à função a ser exercida; e (ii) o caráter de assessoramento, chefia ou direção da atividade. 2. A Constituição, ao admitir que o legislador ordinário crie cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, objetiva propiciar à autoridade nomeante o controle de que determinadas funções sensíveis sejam exercidas por pessoas de sua absoluta confiança e afinados com suas ideologias e diretrizes políticas. 3. Caso dos autos em que apenas quatro, dos 141 cargos criados pelo art. 205 da Lei nº 5.609/15, enquadraram-se na moldura constitucional para a função comissionada, quais sejam: (i) diretor de divisão de contabilidade; (ii) diretor de emprego e renda; (iii) diretor da gestão administrativa; e (iv) diretor do desenvolvimento educacional. 4. Para os demais cargos, cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade material, por violação aos artigos 8º, caput, 19, inciso I, 20, caput e parágrafo 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. **MODULAÇÃO DOS EFEITOS** 5. *Considerando o número de cargos (137) e a fim de evitar danos à prestação do serviço público no âmbito do município, mostra-se pertinente a modulação dos efeitos prevista no art. 27, da lei 9.868/99, diferindo-a para 180 (cento e oitenta) dias, a contar do trânsito em julgado desta decisão, prazo este adotado constantemente por este colegiado em casos consimilii.* **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70073239717, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 18/09/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO ESPECIFICADAS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. Proclama-se a inconstitucionalidade dos dispositivos e das leis municipais que criam e dispõem acerca das atribuições de cargos em comissão que deixam de corresponder às funções de direção, chefia ou assessoramento, em confronto às regras constitucionais do Estado e da República. **Prevenindo situação**



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

abrupta ou prejudicial, modulam-se os efeitos da declaração de inconstitucionalidade em cento e oitenta dias da publicação do acórdão. ADIN PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067225573, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 31/10/2016) – grifei.

*Posto isso, com fundamento nos artigos 8º, “caput”, 20, “caput” e § 4º, e 32, “caput”, todos da Constituição Estadual, **JULGO PROCEDENTE** o pedido veiculado à presente ação para **declarar a inconstitucionalidade parcial** do art. 14 e Anexos da Lei Municipal nº 4.201/2014, do **Município de Pinheiro Machado**, na parte em que prevê a criação dos cargos em comissão de **Chefe do Setor de Recursos Humanos; Chefe do Setor de ICMS; Chefe do Setor de Cadastro, Lançamento e Fiscalização; Chefe do Setor de Mecanização Agrícola; Chefe do Departamento de Meio Ambiente; Chefe do Departamento de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo; Chefe do Departamento de Serviços Urbanos; Chefe do Serviço de Pavimentação; Chefe do Setor de Eletrificação Pública; Chefe do Serviço de Oficina; Chefe do Departamento de Atenção à Saúde; Chefe do Serviço de Vigilância Epidemiológica; Chefe do Serviço de Inserção de Dados e Sistemas; Chefe do Departamento Administrativo Financeiro; Chefe do Serviço de Transporte de Pacientes; Chefe do Departamento de Estratégia de Saúde da Família/ Chefe do Departamento de Projetos Assistenciais; Chefe do Núcleo de Bolsa Família; Chefe do Serviço de Gestão Pedagógica; Chefe do Serviço de Transporte Escolar; Chefe do Departamento de Programas e Projetos Culturais, Chefe de Programas e Projetos Desportivos; Chefe do Departamento de Turismo; Chefe do Departamento de Incentivo Comercial e Industrial e Chefe do Setor de Coordenação e Geração de Renda, preservada a possibilidade de designação de servidores efetivos para o exercício das também previstas funções gratificadas. (grifos no original).***

Apresentados tais aportes, **prossegue-se ao mérito.**



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

3. As genéricas atribuições dos cargos em comissão supranominados, antes colacionadas, **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, *in verbis*:

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



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

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;

Com efeito, cargos em comissão não são cargos de provimento efetivo. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles³, em obra atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho:

A investidura efetiva é própria dos cargos do quadro permanente da Administração, ocupados pela grande massa do funcionalismo, com provimento inicial por concurso, para o desempenho de atividades técnicas e administrativas do Estado, com caráter de exercício profissional. Diversamente, a investidura em comissão é adequada para agentes públicos de alta categoria, chamados a prestar serviços ao Estado, sem caráter profissional, e até mesmo de natureza honorífica e transitória.

Diógenes Gasparini⁴ acrescenta que:

Os cargos de provimento em comissão são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, para os quais se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração.

³MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 83.

⁴GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007. ps. 269/70.



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

De tais conceituações, verifica-se que 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



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

Constituição Federal, e repetida pelo artigo 32 da Constituição Estadual, 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.

Veja-se que a confiança inerente ao cargo em comissão não é aquela comum, exigida de todo o servidor público, mas a especial, essencial para a consecução das diretrizes traçadas pelos agentes políticos. Esta confiança por último tratada é própria dos altos cargos, em que a fidelidade às diretrizes traçadas pelos agentes políticos, o comprometimento político e a lealdade a estes são essenciais para o próprio desempenho da função.

Adilson de Abreu Dallari⁵, citando Márcio Cammarosano, bem diferencia as situações, esclarecendo:

Não é, portanto, qualquer plexo unitário de competências que reclama seja confiado seu exercício a esta ou àquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aqueles que dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁶, ao explicar as características dos cargos de provimento efetivo, bem explicita o caráter excepcional dos cargos em comissão, pois, segundo refere, a torrencial

⁵ DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ed. São Paulo: RT, 1992. p.41.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p.270.



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

maioria dos cargos públicos são os de provimento efetivo, providos por concurso público.

Somente para essas hipóteses excepcionais está autorizada a criação de cargos em comissão, pois estes, sendo de livre nomeação e exoneração, afastam a necessidade do concurso público e da estabilidade, garantias contempladas nas Constituições Federal e Estadual em benefício da comunidade, para permitir o amplo acesso dos cargos públicos às pessoas que preencham os requisitos estabelecidos em lei e a atuação impessoal dos servidores, sujeitos apenas à lei, não a pressões políticas.

A possibilidade de criação dos cargos em comissão deve ser, pois, limitada, sendo tal restrição a garantia do direito da comunidade ao amplo acesso aos cargos públicos e à estabilidade, ambos essenciais à impessoalidade da administração pública e ao seu bom funcionamento.

Nessa ordem, pode-se concluir que não basta, para a adequação constitucional, que o nome deste ou daquele cargo remeta a funções que exijam especial confiança: necessário é que as atribuições reflitam esta natureza.

É justamente o que não se verifica com os cargos vergastados, os quais possuem atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento.

Basta analisar, para tanto, **o conjunto das respectivas atribuições**, para que se deduza, modo inequívoco, que não são compatíveis com a natureza dos cargos em comissão e, portanto,



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

padecem de vício material, uma vez que **possuem descrições genéricas e imprecisas**, não estando minimamente individualizadas⁷, deixando de atender, também neste particular, aos parâmetros constitucionais.

Nesse passo, importante destacar que o tema se encontra sedimentado no Supremo Tribunal Federal, consoante decidido no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.041.210, em sede de repercussão geral, no qual restaram definidos os requisitos necessários para a criação de cargos em comissão:

Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. 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.
2. Consoante a jurisprudência da Corte, 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.
3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema.

⁷ Com o perdão pela repetição, confira-se, novamente, a redação do artigo 38 da Lei impugnada:

Art. 38. As atribuições dos titulares dos cargos de provimento em comissão e funções gratificadas de chefia ou direção, bem como do Assessor Jurídico, são as correspondentes a imprimação do plano de governo e metas e planejamento estratégica da gestão desenvolvendo atividades e a condução dos serviços das respectivas unidades as quais estão lotados.



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

Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. Fixada 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.

(RE 1041210 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019).

Do voto do eminente Ministro Relator, cumpre trazer a lume, pela pertinência, o seguinte excerto:

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os cargos em comissão somente se justificam quando presentes os pressupostos constitucionais autorizadores de sua criação.

Dentre esses pressupostos, destaco a necessidade imposta pela CF/88 de que as atribuições do cargo comissionado criado sejam adequadas às atividades de direção, chefia ou assessoramento, não se podendo compreender nesse espectro atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas.

É, ainda, imprescindível que exista um vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado para o desempenho da atividade de chefia ou assessoramento, o que legitima o regime de livre nomeação e exoneração.

Esses requisitos estão intrinsecamente imbricados, uma vez que somente se imagina uma exceção ao princípio do concurso público, previsto na própria Constituição Federal, em virtude da natureza da atividade a ser desempenhada, a qual, em razão de sua peculiaridade, pressupõe relação de fidedignidade entre nomeante e nomeado.



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

pgi@mp.rs.mp.br

(...)

Conforme bem ressaltado pela douta Procuradoria-Geral da República, no parecer ofertado no presente feito, para que se configure como cargo de direção ou chefia, a lei deve-lhe conferir 'atribuições de efetivo estabelecimento de diretrizes, planejamento de ações com amplo espectro de discricionariedade e tomada de decisões políticas. Já o assessoramento requer conhecimentos técnicos, no auxílio especializado à tomada de decisões dos chamados programas normativos finalísticos, em que se abrem grandes campos de avaliação e de opções discricionárias dos agentes públicos'.

Fora dessas situações, o que em geral se afigura é cargo com atribuições rotineiras da Administração Pública, operacionais, burocráticas ou técnicas, que prescindem da relação de confiança entre nomeante e nomeado e, por essas mesmas razões, devem ser providos de modo efetivo, e não precário, e precedidos de regular concurso público de provas ou de provas e títulos.

Ademais, também se faz necessário que o número de cargos em comissão guarde estrita proporcionalidade com a necessidade que sua criação visa suprir, bem como com o número de cargos de provimento efetivo nos quadros do ente da Federação que os institui.

(...)

Desse modo, além de as atribuições inerentes aos cargos em comissão deverem guardar pertinência com funções de chefia, direção ou assessoramento que justifiquem o regime especial de confiança, devem observar, também, a proporcionalidade com o número de cargos efetivos no quadro funcional do ente federado responsável por sua criação.

*Por outro lado, a **utilidade pública para a qual se prestam os cargos comissionados é outro parâmetro que deve ser observado**, haja vista que, ainda que no âmbito global o número de cargos comissionados criados seja pequeno, pode acontecer de serem criados cargos em demasia, tendo em vista a necessidade que visam atender, o que também não pode acontecer.*

*Por fim, **urge que as atribuições dos cargos estejam previstas na própria lei que os criou, de forma clara e objetiva, não havendo a possibilidade de que sejam fixadas posteriormente.***

*É certo que do nome do cargo não exsurge o plexo de atribuições correspondentes, as quais podem conter atividades típicas de cargo comissionado e outras meramente técnicas, a depender do que dispuser a lei. Daí ser imprescindível que a lei que cria o cargo em comissão descreva as atribuições a ele inerentes, **evitando-se termos vagos e imprecisos.***



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

De fato, somente com a descrição das atribuições dos cargos comissionados na própria lei que os institui é possível verificar o atendimento do art. 37, inciso V, da CF/88.

3.1. Da invalidade das atribuições genéricas e da “cláusula universal” de funções

Extraí-se do precedente vinculante do Pretório Excelso que a validade do cargo em comissão depende de uma descrição que permita aferir, de plano, a natureza da confiança exigida. No caso em tela, todavia, o Município de Canudos do Vale optou por uma técnica legislativa manifestamente incompatível com esse dever de clareza.

Ao concentrar no **artigo 38** uma descrição única e padronizada para dezenas de cargos de naturezas distintas - que vão desde a assessoria jurídica até a chefia de almoxarifado e manutenção de máquinas -, o legislador local criou uma **“cláusula universal de atribuições”**. Essa generalização impede que se identifique o espectro de discricionariedade e a responsabilidade política de cada posto, transformando a excepcionalidade do comissionamento em uma autorização em branco para o provimento de cargos técnicos.

Não se mostra constitucionalmente hígido que um “Chefe de Seção de Controle de Peças” e um “Gestor de Governança” compartilhem a mesmíssima descrição funcional de *“imprimação do plano de governo”*. Tal amálgama descritiva não passa de um artifício semântico para tentar revestir de “estratégia” atividades que são, por essência, burocráticas e operacionais.



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

A jurisprudência deste Tribunal de Justiça é pacífica ao repelir leis que, ao invés de pormenorizarem as funções de cada cargo, limitam-se a reproduzir fórmulas genéricas que se prestariam a qualquer atividade administrativa:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DONA FRANCISCA. LEI MUNICIPAL Nº 1.963/2023. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. COORDENADOR SETORIAL. OFENSA AOS ARTIGOS 37, II E V DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E 20, CAPUT E § 4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A LEI MUNICIPAL Nº 1.963/2023 DE DONA FRANCISCA PROMOVEU MODIFICAÇÕES NA LEI 1.784/21, CRIANDO O CARGO EM COMISSÃO DE COORDENADOR SETORIAL. A CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO É EXCEÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO, CONSOANTE O DISPOSTO NO ART. 37, II, E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, BEM COMO NOS ARTS. 20, CAPUT E § 4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. TESE FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA 1010 (RE 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 COMMISSIONADOS 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.** AS ATRIBUIÇÕES DO CARGO IMPUGNADO NÃO REFLETEM FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO, MANTENDO-SE COMO ATIVIDADES PERMANENTES E BUROCRÁTICAS, COM DESCRIÇÕES GENÉRICAS, REMANESCENDO O VÍCIO*



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

MATERIAL JÁ APONTADO EM AÇÕES DIREITAS DE INCONSTITUCIONALIDADES ANTERIORMENTE APRECIADAS POR ESTE ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51317214320248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roberto Carvalho Fraga, Julgado em: 11-10-2024) – grifou-se.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALVORADA. **CARGOS EM COMISSÃO. FUNÇÕES COMMISSIONADAS. CHEFE DE SETOR. SUPERVISOR. COORDENADOR. FUNÇÕES DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. DESEMPENHO DE ATIVIDADES BUROCRÁTICAS E TÉCNICAS. ATRIBUIÇÕES GENÉRICAS.** INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. I – Declaração de inconstitucionalidade de parte do art. 35 e dos Anexos I, II e III, todos da Lei nº 3.666/2022, do Município de Alvorada, especificamente quanto aos cargos em comissão e funções gratificadas de Chefe de Setor, Supervisor e Coordenador. II – Mostra-se imprescindível que os cargos em comissão se destinem às funções de direção, chefia, ou assessoramento, funções estratégicas para a Administração Pública, das quais se possa depreender a existência de especial vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o agente nomeado, sendo vedada a criação de tais cargos para execução de atividades burocráticas e permanentes da Administração, voltadas a questões administrativas e técnicas. III – Quanto aos requisitos para criação de cargo em comissão, o Supremo Tribunal Federal (Tema 1010) 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**”. IV – As atribuições dos cargos de Chefe de Setor, Supervisor e Coordenador, são vagas e genéricas, voltadas para a direção, supervisão, coordenação, orientação e gerenciamento de



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

qualquer atividade em todo e qualquer setor da Administração Municipal, assim como atreladas à elaboração de relatórios. O nível de escolaridade exigido é ensino fundamental incompleto, o que evidencia a ausência de correlação entre as competências exigidas para o exercício de altas funções da Administração Pública e aquelas previstas na lei atacada. Não se trata de atividades de assessoramento, chefia ou direção propriamente ditas. De modo contrário, possuem cunho burocrático e descrição imprecisa. V - Verifica-se, portanto, inconstitucionalidade material 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. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085765444, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 19-12-2023)

3.2. Note-se que eventual estabelecimento das atribuições mediante decreto, regimento ou regulamento, não supriria a inconstitucionalidade constatada, porque a Constituição Federal, no inciso X do artigo 48, ao estabelecer as atribuições do Congresso Nacional, dispõe sobre a necessidade de lei em sentido estrito para criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, evidenciando que a regra, no ordenamento jurídico pátrio, é a de que cargo pressupõe lei⁸.

Assim, não há qualquer dúvida quanto à necessidade de a lei contemplar, também, as atribuições dos cargos públicos. E a lei aqui referida, evidentemente, é aquela fruto do processo legislativo (artigo 59 da Constituição Federal e artigo 57 da Constituição Estadual)⁹.

⁸ No âmbito do Poder Legislativo, os cargos são criados, transformados e extintos por meio de resolução (artigos 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal).

⁹ Artigo 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
SUBJUR N.º 1273/2025



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

A propósito, é a lição de Diógenes Gasparini¹⁰ sobre o tema:

Cabe dizer que a criação de cargo significa sua institucionalização, com denominação própria, quantidade certa, atribuições e correspondente estipêndio. [...].

Alerte-se que, se o elemento (nome, padrão, referência, requisito de provimento, atribuição) foi instituído por lei, somente por ato igual pode ser modificado, se se tratar de cargo do Executivo, de suas autarquias e fundações públicas, do Judiciário ou das Cortes de Contas. Se se tratar de cargo Legislativo, só podem ser modificados por resolução.

E não poderia ser diferente, pois, a vingar a tese de que por decreto, regulamento ou regimento poderiam ser definidas ditas atribuições, estar-se-ia subtraindo do Legislativo a possibilidade de apreciar se, de fato, justifica-se a criação dos referidos cargos.

Nesse sentido, são os seguintes julgados dessa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE DO ART. 19 E DO ART. 22 DA LEI N. 1.739/00, DO MUNICÍPIO DE GUARANI DAS MISSÕES. CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DA ATRIBUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. 1. O mero encaminhamento de projeto de lei à

*I – emendas à Constituição;
II – leis complementares;
III – leis ordinárias;
IV – leis delegadas;
V – medidas provisórias;
VI – decretos legislativos;
VII – resoluções.*



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

*Câmara Municipal, disciplinando as atribuições dos cargos em comissão impugnados não acarreta a extinção do feito por perda do objeto. 2. Os cargos em comissão criados pelos atos normativos impugnados carecem da definição clara das atribuições respectivas, violando os arts. 8º, caput, 19, caput e inciso I, 20, caput e § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, II e V, da Carta Federal. 3. **Somente lei em sentido estrito, de iniciativa do Prefeito Municipal, pode criar cargos, empregos e funções públicas municipais, descabendo a definição das atribuições destes por decreto, regulamento ou regimento.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70061068482, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em: 27-10-2014) - grifou-se.*

3.3. Sendo assim, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo em questão na parte em que impugnado, 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.

¹⁰ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 263-4.
SUBJUR N.º 1273/2025



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

4. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do regramento impugnado, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico de **parte do artigo 34** da **Lei n.º 1.157, de 07 de janeiro de 2025**, que *dispõe sobre os Quadros de Empregos do Pessoal Contratado e Cargos em Comissão, estabelece o Plano de Carreira e Pagamento, e dá outras providências*, do **Município de Canudos do Vale**, especificamente em relação aos cargos em comissão de **Assessor Jurídico, Gestor de Administração e Governança, Assessor de Gabinete, Coordenador de Defesa Civil, Coordenador de Planejamento e Projetos, Assessoria de Comunicação Social, Diretor de Desenvolvimento Econômico, Diretor de Recursos Humanos, Chefe do Setor de Compras, Chefe do Setor de Almoxarifado, Chefe de Setor de Patrimônio, Chefe de Serviços Administrativos – SMAPD, Chefe de seção da Recepção e Protocolo, Diretor de Gestão Financeira e Orçamentária, Chefe de Setor de Tributação e Fiscalização, Chefe de Serviços**



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

Administrativos – SMF, Chefe de Seção de Empenhos, Diretor de Trânsito, Diretor de Desenvolvimento Urbano, Diretor de Abastecimento de Água Potável, Diretor de Oficina, Setor de Limpeza Urbana, Chefe do Setor de Máquinas e Equipamentos, Chefe de Seção de Manutenção Preventiva, Chefe de Seção de Controle de peças e ferramentas, Chefe de Seção de Reparação e Consertos, Chefe de Serviços Administrativos – SMOTI, Diretor Pedagógico, Diretor de Cultura, Diretor Esportivo, Diretor de Turismo, Chefe de Serviços Administrativos – SMECTD, Chefe de Seção de Eventos, Diretor de Meio Ambiente, Diretor de Desenvolvimento Rural, Diretor de Desenvolvimento da Agricultura Familiar, Diretor de Inspeção Sanitária, Diretor de Inseminação Artificial, Chefe do Setor de Programas e Incentivos Agrícolas, Chefe de Serviços Administrativos – SMAMA, Chefe do Setor da Patrulha Agrícola, Chefe do Programa Troca-Troca, Diretor do Departamento de Atenção Básica, Diretor do Departamento de Estratégia de Saúde da Família, Diretor do Departamento de Vigilância Epidemiológica, Diretor do Departamento de Gestão de Programas, Chefe de Serviços Administrativos – SMS, Chefe de Seção de Fiscalização e Controle de Vetores, Chefe de Seção de Apoio em Tecnologia da Informação, Diretor do Departamento de Desenvolvimento Social, Diretor de Coordenação do Centro de Referência Assistência Social, Chefe do Setor de Habitação, Chefe do Setor de Cidadania, Chefe do Setor de Oficinas de Apoio a Grupos, Chefe da Seção da Terceira Idade e PCDs, Chefe de



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

Serviços Administrativos – SMASHC, 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.

Causa de valor inestimável.

Porto Alegre, 10 de março de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

AABSC