



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

**PROCESSO Nº 5002454-47.2026.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO e CÂMARA
MUNICIPAL DE VEREADORES DE SÃO LEOPOLDO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA LISELENA SCHIFINO
ROBLES RIBEIRO**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de São Leopoldo. Artigos 23 e 24, e Anexo II, da
Lei nº 10.432/2025. Organização administrativa. Cargos em
Comissão. 1. Inocorrência de vício formal. Competência
privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de
leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores
públicos e a estruturação das Secretarias e órgãos da
Administração Pública. Observância da simetria com os
artigos 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 8º, caput, ambos da
Constituição Estadual. 2. Constitucionalidade dos Artigos 23



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

*e 24 da Lei Municipal. Dispositivos que apenas instituem o Quadro Geral de cargos e estabelecem regras de lotação. Sentido unívoco e literal que guarda estrita simetria com os parâmetros constitucionais. Descabimento da técnica de interpretação conforme a Constituição ante a ausência de polissemia ou ambiguidade. 3. **Constitucionalidade dos cargos de direção e assessoramento superior.** Cargos de Coordenador(a), Assessor(a) I e Chefe do Departamento. Atribuições que denotam complexidade estratégica, poder de planejamento e liderança tática. Exigência de escolaridade compatível (Ensino Médio). Presença de *fidúcia qualificada* necessária para a transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa. Observância aos requisitos fixados pelo STF no Tema nº 1010 da Repercussão Geral. 4. **Inconstitucionalidade dos cargos de Assessor(a) II, III e IV, e Chefe do Núcleo.** Descrição de tarefas voltadas à execução de atividades de “baixa complexidade” ou “não complexas”. Inexistência de *fidúcia qualificada*. Funções que prescindem do especial vínculo de confiança, devendo ser preenchidas por servidores de carreira mediante concurso público. 5. **Requisito de escolaridade e princípio da razoabilidade.** Cargo de Chefe do Núcleo que exige apenas Ensino Fundamental completo. Incompatibilidade lógica e jurídica entre a baixa qualificação escolar e o exercício de funções de chefia ou assessoramento estratégico. Prova material da natureza meramente operacional e burocrática do cargo. Ofensa aos artigos 8º, 20, § 4º, e 32, caput, da Constituição Estadual, e ao artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. **PARECER PELA PARCIAL 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 **Partido dos Trabalhadores em São Leopoldo**, objetivando a aplicação de **interpretação conforme a Constituição** aos **artigos 23 e 24 da Lei Municipal nº 10.432, de 12 de dezembro de 2025**, bem como ao seu respectivo **Anexo II**, que estabelece a Organização Administrativa Básica e a Estrutura do Poder Executivo Municipal de São Leopoldo. A insurgência volta-se especificamente contra a criação dos cargos em comissão de Coordenador, Assessor I, II, III e IV, Chefe de Departamento e Chefe de Núcleo, por afronta ao disposto nos **artigos 8º, 20 e 32 da Constituição Estadual**, combinados com o **artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal**.

Segundo a entidade proponente, as atribuições dos cargos impugnados possuem natureza meramente técnica, operacional ou burocrática, não se amoldando às funções constitucionais de direção, chefia ou assessoramento. Argumentou que a manutenção de tais cargos revela tentativa de burla à regra do concurso público e ao princípio da impessoalidade. Referiu a observância obrigatória do Tema nº 1010 da Repercussão Geral do STF, asseverando que a lei não descreveu atribuições que justifiquem o especial vínculo de confiança. Postulou a concessão do benefício da gratuidade da justiça. Requereu a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos dos dispositivos e do anexo citados, a fim de evitar prejuízo ao erário e a percepção de remunerações de natureza alimentar insuscetíveis de repetição, e, ao



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

final, a procedência da ação para que seja conferida a interpretação conforme pleiteada (Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se no Evento 1).

O pedido de gratuidade de justiça foi indeferido e a entidade proponente restou instada a recolher as custas iniciais (Evento 4), o que resultou atendido (Evento 7).

O pleito liminar foi parcialmente deferido para suspender os efeitos dos dispositivos impugnados, com exceção dos cargos de Coordenador, Chefe de Departamento e Chefe de Núcleo. (Evento 8). Contra essa decisão, o Município de São Leopoldo opôs embargos de declaração (Evento 17). A entidade proponente ofertou contrarrazões (Evento 30). Os aclaratórios restaram acolhidos parcialmente para modular os efeitos da cautelar, limitando-a a suspensão de novas contratações para os cargos descritos, sob o fundamento de que a manutenção das nomeações atuais não representaria dano imediato ao erário. (Evento 33). Na sequência, o Município de São Leopoldo interpôs recurso de agravo interno (Evento 50), contrarrazoado pela entidade proponente (Evento 59).

O Procurador-Geral do Estado compareceu aos autos para defender o ato normativo impugnado. Sustentou, em síntese, que as funções de assessoria, direção e chefia são instrumentos constitucionalmente válidos e necessários para a execução integral e ininterrupta do serviço público. Afirmou que os cargos de Coordenador(a), Assessor(a) I e Chefe do Departamento possuem atribuições típicas de provimento em comissão, voltadas ao planejamento de políticas públicas estratégicas da gestão municipal.



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

Alegou que tais dispositivos atendem aos requisitos do Tema nº 1010 do STF, apresentando descrição clara de tarefas que demandam vínculo de confiança. Defendeu que a norma detém presunção de constitucionalidade e, quanto aos cargos de Assessor(a) II, III e IV, e Chefe do Núcleo, argumentou pela sua manutenção com lastro na independência e harmonia entre os Poderes. Postulou a improcedência da ação e, subsidiariamente, a modulação dos efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade (Evento 44).

Sobreveio petição do proponente solicitando a *anulação do ato de nomeação de AIMEE PRISCILA DA SILVA para o cargo de Assessor I de Gabinete, e conseqüentemente o cancelamento da respectiva portaria* (Evento 46). Determinou-se a intimação do Município acerca do pleito (Evento 48).

O Município de São Leopoldo prestou informações defendendo a plena constitucionalidade da Lei Municipal nº 10.432/2025. Sustentou que a norma promoveu reforma administrativa estrutural baseada em competências claras e em níveis de responsabilidade tática e operacional. Defendeu que o regime jurídico dos cargos deve ser analisado como um complexo normativo integrado, composto pela lei e pelos decretos regulamentadores editados em dezembro de 2025, os quais detalham as atribuições de assessoramento e chefia. Argumentou que a reserva de 40% das vagas para servidores de carreira e a distinção entre funções de confiança e gratificações por exercício de função reforçam a higidez da norma. Referiu simetria com modelos de outros entes e Poderes e



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

postulou a improcedência integral da ação, com pedido subsidiário de modulação de efeitos (Evento 53).

A Câmara de Vereadores de São Leopoldo, notificada a prestar informações (Evento 11), permaneceu silente (Evento 57).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A presente ação objetiva, especificamente, o reconhecimento da inconstitucionalidade, para a aplicação de interpretação conforme o ordenamento jurídico constitucional, dos seguintes dispositivos da **Lei Municipal nº 10.432, de 12 de dezembro de 2025, de São Leopoldo:**

LEI Nº 10.432, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2025.

Estabelece a Organização Administrativa Básica e a Estrutura do Poder Executivo Municipal, Administração Direta, de São Leopoldo e dá outras providências.

(...)

Art. 23. *Fica instituído o Quadro Geral dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Poder Executivo, destinados, exclusivamente, às atribuições de direção, chefia e assessoramento, no âmbito do Poder Executivo do Município, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito, observados os níveis, quantitativos, atribuições genéricas, requisitos e remuneração constantes nesta Lei, sem prejuízo das atribuições específicas definidas no(s) decreto(s) de estrutura regimental.*

Art. 24. *Os cargos em comissão e as funções gratificadas integrantes do Quadro Geral instituído por esta Lei serão lotados, quando de seu provimento por ato do Prefeito, nas Secretarias Municipais, órgãos equivalentes da Administração Direta do Poder Executivo, de acordo com o organograma, a*



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

pgj@mprs.mp.br

respectiva estrutura regimental e suas unidades administrativas regularmente criadas, observada a distribuição hierárquica dos cargos, para o desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, hipótese em que perceberão a remuneração do cargo acrescida do valor da função gratificada, conforme os valores constantes do Anexo I desta Lei.

§ 1º O ato de nomeação ou designação para o exercício, respectivamente, de cargo em comissão ou função gratificada, deverá identificar o nível do cargo ou da função, o encargo, observado o constante do Anexo II desta Lei, e o órgão ou unidade administrativa na qual serão desempenhadas as respectivas atribuições.

§ 2º Os cargos em comissão e as funções gratificadas integrantes do Quadro Geral instituído por esta Lei conferem ao seu ocupante o conjunto de atribuições e de responsabilidades correspondentes ao encargo para o qual tenha sido designado, no âmbito das competências da unidade organizacional do órgão em que tenha sido definido o seu exercício.

Os cargos em comissão questionados encontram-se no Anexo II da referida norma. As suas atribuições foram colacionadas na decisão monocrática, da lavra da Exma. Desembargadora-Relatora, que concedeu parcialmente o pedido liminar (Evento 8):

Coordenador(a): *Coordenar, dirigir e orientar as atividades de assessoria ou unidade equivalente dentro da estrutura organizacional do órgão, liderando equipes de trabalho e transmitindo as diretrizes estratégicas da unidade organizacional e do respectivo órgão, conforme as suas competências estabelecidas em regulamento; assumir responsabilidade técnica, quando exigível ; executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional ou previstas em regulamento; executar outras atividades correlatas. Condições de trabalho: período normal de 40 (quarenta) horas semanais, podendo o exercício do cargo exigir prestação de serviços em períodos noturnos e domingos e feriados. Requisitos para provimento: instrução de ensino médio completo. Padrão de vencimento: CC/FG-2.*



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

Assessor(a) I: Executar atividades complexas de Assessoria, observar as diretrizes políticas e estratégicas da Secretaria ou do órgão equivalente; participar, mediante indicação ou designação, de projetos especiais ou de serviços de maior complexidade, bem como do desenvolvimento e implementação de programa de metas e objetivos táticos, de grande resultado institucional e em consonância com as diretrizes de governo; executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional ou previstas em regulamento; executar outras atividades correlatas. Condições de trabalho: período normal de 40 (quarenta) horas semanais, podendo o exercício do cargo exigir prestação de serviços em períodos noturnos e domingos e feriados. Requisito: instrução de ensino médio completo e escolaridade compatível com as atribuições do cargo. Padrão de vencimento: CC/FG-2.

Chefe do Departamento: Chefiar, supervisionar, planejar, dirigir, orientar, coordenar e acompanhar as atividades da respectiva unidade organizacional, de acordo com as orientações, diretrizes administrativas e objetivos estratégicos estabelecidos pela autoridade máxima do respectivo órgão e transmitidas pelos demais níveis hierárquicos; participar de reuniões e de tomadas de decisões; orientar e elaborar relatórios; examinar documentos e processos de assuntos de sua competência; assumir responsabilidade técnica, quando exigível; executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional ou previstas em regulamento; executar outras atividades correlatas. Condições de trabalho: período normal de 40 (quarenta) horas semanais, podendo o exercício do cargo exigir prestação de serviços em períodos noturnos e domingos e feriados. Requisito: instrução de ensino médio completo. Padrão de vencimento: CC/FG-3.

Assessor(a) II: Executar atividades médias de Assessoria; observar as diretrizes políticas e estratégicas da Secretaria ou do órgão equivalente; participar, mediante indicação ou designação, de projetos especiais ou de serviços de média complexidade, bem como do desenvolvimento e implementação de programa de metas e objetivos táticos ou operacionais, de resultado institucional e em consonância com as diretrizes de governo; executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional ou previstas em regulamento; executar outras atividades correlatas. Condições de trabalho: período normal de 40 (quarenta) horas semanais, podendo o exercício do cargo exigir prestação de serviços em períodos noturnos e domingos e feriados. Requisito: instrução de ensino médio completo e escolaridade compatível com as atribuições do cargo. Padrão de vencimento: CC/FG-3.

Assessor(a) III: Executar atividades não complexas de Assessoria; observar as diretrizes políticas e estratégicas da Secretaria ou do



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

pgj@mprs.mp.br

órgão equivalente; participar, mediante indicação ou designação, de projetos especiais ou de serviços de baixa complexidade, bem como do desenvolvimento e implementação de programa de metas e objetivos táticos ou operacionais, de resultado institucional e em consonância com as diretrizes de governo; executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional ou previstas em regulamento; executar outras atividades correlatas. Condições de trabalho: período normal de 40 (quarenta) horas semanais, podendo o exercício do cargo exigir prestação de serviços em períodos noturnos e domingos e feriados. Requisito: instrução de ensino médio completo e escolaridade compatível com as atribuições do cargo. Padrão de vencimento: CC/FG-4.

Chefe do Núcleo: *Chefiar, coordenar e executar trabalhos relativos à área de responsabilidade da Seção; participar de reuniões e de tomadas de decisões; orientar e elaborar relatórios; examinar documentos e processos de assuntos de sua competência; prestar informações ao Chefe da Divisão ou às autoridades superiores; preparar documentos e atos pertinentes a sua área de atuação; executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional ou previstas em regulamento; executar outras atividades correlatas. Condições de trabalho: período normal de 40 (quarenta) horas semanais, podendo o exercício do cargo exigir prestação de serviços em períodos noturnos e domingos e feriados. Requisito: instrução de ensino fundamental completo. Padrão de vencimento: CC/FG-4.*

Assessor(a) IV: *Executar atividades não complexas de Assessoria; observar as diretrizes políticas e estratégicas da Secretaria ou do órgão equivalente; participar, mediante indicação ou designação, de projetos especiais ou de serviços de baixa complexidade, bem como do desenvolvimento e implementação de programa de metas e objetivos táticos ou operacionais, de resultado institucional e em consonância com as diretrizes de governo; executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional ou previstas em regulamento; executar outras atividades correlatas. Condições de trabalho: período normal de 40 (quarenta) horas semanais, podendo o exercício do cargo exigir prestação de serviços em períodos noturnos e domingos e feriados. Requisito: instrução de ensino médio completo e escolaridade compatível com as atribuições do cargo. Padrão de vencimento: CC/FG-5.*

3. Examina-se a (in)constitucionalidade dos dispositivos guerreados em partes. Adianta-se que o Ministério



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

Público entende ser caso de parcial procedência do pedido, conforme a seguir exposto.

4.1. Sob aspecto formal

Inicialmente, impende asseverar que o Prefeito Municipal, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, detém atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo, dentre as quais aquela atinente à iniciativa privativa de leis que disponham sobre servidores públicos e organização da Administração Pública, na esteira do que estabelece o artigos 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por conta do que determina o artigo 8º, *caput*, do aludido diploma constitucional¹.

Portanto, incumbe ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo para fins de criação de cargos em

¹ **Constituição Estadual:**

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

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 Constituição Federal e nesta Constituição.



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

comissão que compoñham a estrutura da Administração Pública, tal como sucedeu na espécie².

Conclui-se, destarte, que os dispositivos fustigados, **não estão acoimados de vício formal de inconstitucionalidade.**

4.2. Sob aspecto material

Como consabido, 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.

De tal conceituação, verifica-se que o cargo em comissão compreende quatro ideias: 1) excepcionalidade; 2) chefia; 3) confiança; e 4) livre nomeação e exoneração.

² Processo legislativo (PL 149/2025) disponível em: <https://legis.camara.oleopoldo.rs.gov.br/?sec=proposicao&id=23147>. Acesso realizado no dia 07.04.2026.

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



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

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, 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.



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

Feitos esses aportes, passa-se ao exame.

4.2.1. Em relação aos artigos 23 e 24 da Lei Municipal nº 10.432/2025:

No que concerne aos dispositivos abordados neste subtópico, não se vislumbra qualquer mácula de inconstitucionalidade, restando prejudicada, inclusive, a pretensão de aplicação do instituto da interpretação conforme a Constituição. Os referidos artigos limitam-se a instituir o Quadro Geral de cargos e a estabelecer regras de lotação e identificação de níveis remuneratórios, guardando estrita simetria com os parâmetros constitucionais de organização administrativa.

Diferente do que sustenta a exordial, os preceitos ora analisados possuem sentido unívoco e literal, funcionando como normas de remissão que apenas estruturam a Administração, sem margem para polissemia ou ambiguidades que justifiquem a intervenção corretiva do Judiciário via interpretação conforme.

Nesse sentido, já assentou o Supremo Tribunal Federal que referida técnica só é utilizável *quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco*⁴.

⁴ STF – Pleno – Adin nº 1.344-1/ES – medida liminar – Rel. Min. Moreira Alves, *Diário da Justiça*, Seção I, 19 abr. 1996, p. 12.212.



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

Portanto, sendo os artigos 23 e 24 adequados aos parâmetros constitucionais em sua redação original, a insurgência deve ser direcionada não ao veículo normativo de criação, mas sim ao conteúdo ocupacional e aos requisitos de provimento dos cargos descritos no Anexo II, os quais serão analisados a seguir.

4.2.2. Da higidez dos cargos de Coordenador(a), Assessor(a) I e Chefe do Departamento

No que tange aos cargos de Coordenador(a), Assessor(a) I e Chefe do Departamento, as atribuições descritas no Anexo II revelam o exercício de funções que exigem especial fidúcia, voltadas à direção e ao assessoramento superior.

Diferente das funções meramente executivas, tais cargos possuem incumbências atinentes ao planejamento estratégico e à liderança de unidades administrativas. O **Coordenador**, por exemplo, detém a função de *transmitir as diretrizes estratégicas da unidade organizacional*, o que caracteriza a indispensável ponte entre a vontade política do gestor e a execução técnica. Já o **Chefe do Departamento** possui a competência de *planejar, dirigir e orientar* as atividades, participando ativamente de *tomadas de decisões*, elemento que denota poder de mando e discricionariedade inerentes ao nível tático da Administração.

Dentre as figuras de assessoramento, destaca-se a função de **Assessor(a) I**. Diferentemente dos níveis subsequentes, este cargo detém a atribuição precípua de executar “atividades



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

complexas” e participar do desenvolvimento de programas de metas de “grande resultado institucional”. Tal distinção é fundamental: enquanto os Assessores II, III e IV operam em escalas de média ou baixa complexidade, o **Assessor I** atua na cúpula, auxiliando diretamente o Secretário ou o Prefeito na formulação de políticas estratégicas.

A constitucionalidade deste bloco repousa na **fidúcia qualificada** exigida para o trato de projetos que demandam não apenas conhecimento técnico, mas fidelidade absoluta às diretrizes de governo. Nesse cenário, verifica-se a observância aos pressupostos estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema nº 1010 da Repercussão Geral**⁵, uma vez que a lei descreve atribuições que pressupõem uma relação de confiança e o estabelecimento de diretrizes políticas, justificando a exceção à regra do concurso público.

4.2.3. Da inconstitucionalidade dos cargos de Assessor(a) II, III e IV e do Chefe do Núcleo

⁵ *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.



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

Por outro lado, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade dos cargos de **Assessor(a) II, III e IV**, bem como do cargo de **Chefe do Núcleo**, todos previstos no Anexo II da Lei Municipal nº 10.432/2025. Para este bloco de cargos, a tentativa de transvestir funções meramente técnicas e operacionais em cargos de confiança revela inequívoca ofensa ao postulado do concurso público.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 37, a regra de acessibilidade aos cargos públicos, delimitando de forma restritiva as exceções:

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;

No mesmo sentido, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul reforça a necessidade de que tais cargos sirvam à transmissão das diretrizes políticas e ao assessoramento qualificado:



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

Constituição Estadual

Art. 20. (...)

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

A violação a esses dispositivos é verificada quando se analisa o requisito de escolaridade e o nível de complexidade das tarefas. No caso do **Chefe do Núcleo**, a exigência de apenas **ensino fundamental completo** agride o princípio da razoabilidade e a própria lógica do cargo em comissão. É juridicamente insustentável argumentar que uma função que demanda baixa qualificação escolar detenha a “especial confiança” necessária para transmitir diretrizes políticas ou exercer comando estratégico. A baixa escolaridade é a prova material de que o cargo destina-se a tarefas braçais, rotineiras e burocráticas, as quais prescindem da fidúcia qualificada.

Quanto aos cargos de **Assessor(a) II, III e IV**, a própria lei municipal confessa o vício ao graduar suas atribuições como de “média complexidade” ou “atividades não complexas”. Diferentemente do que ocorre com o cargo de **Assessor I** - cujas atribuições de “grande resultado institucional” e complexidade denotam a necessária **fidúcia qualificada** para o assessoramento de cúpula -, os níveis subsequentes destinam-se a encargos táticos ou operacionais de menor relevância.

Nesses casos, a confiança exigida é meramente genérica ou técnica, comum a qualquer servidor público, não se amoldando à excepcionalidade constitucional que autoriza a livre nomeação. Se a atividade é desprovida de complexidade estratégica,



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

ela deve ser obrigatoriamente desempenhada por servidores de carreira, sob pena de burla ao princípio da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Tal entendimento encontra-se pacificado na jurisprudência deste egrégio Tribunal de Justiça, que reiteradamente proclama a inconstitucionalidade de cargos comissionados cujas atribuições e requisitos de escolaridade denunciam a natureza meramente operacional da função, conforme se observa nos precedentes abaixo colacionados:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS EM COMISSÃO. MUNICÍPIO DE GUAÍBA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CONTRA PARTE DO ARTIGO 2º E DO ANEXO I DA LEI MUNICIPAL Nº 4.129/2022, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA, QUE CRIOU DIVERSOS CARGOS EM COMISSÃO NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. 2. A QUESTÃO EM DISCUSSÃO CONSISTE EM VERIFICAR SE AS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM COMISSÃO IMPUGNADOS SE AMOLDAM ÀS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO, CONFORME PRECEITUAM OS ARTIGOS 8º, 20 E 32 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E O ARTIGO 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 3. A ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS IMPUGNADOS REVELA QUE A MAIORIA NÃO SE DESTINAAO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO, MAS SIM A ATIVIDADES TÉCNICAS, BUROCRÁTICAS OU OPERACIONAIS, QUE DEVERIAM SER PREENCHIDAS POR SERVIDORES DE CARREIRA. 4. A CRIAÇÃO INDISCRIMINADA DE CARGOS EM COMISSÃO PARA O DESEMPENHO DE ATIVIDADES ROTINEIRAS E TÉCNICAS CONFIGURA BURLA À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DO



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

pgj@mprs.mp.br

CONCURSO PÚBLICO, FRAGILIZANDO OS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 5. A MERA NOMENCLATURA DE "ASSESSOR", "CHEFE" OU "SUPERVISOR" NÃO LEGITIMAA CRIAÇÃO DE UM CARGO EM COMISSÃO, SENDO IMPRESCINDÍVEL QUE AS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDAM A UM NÍVEL DE DECISÃO, COMANDO OU ASSESSORAMENTO ESTRATÉGICO. 6. OS CARGOS DE ASSESSOR DE PROJETOS DE TURISMO E ASSESSOR DE PROJETOS SOCIOCULTURAIS, DEFENDIDOS PELO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, TAMBÉM NÃO DEMONSTRAM A NECESSIDADE DE UM VÍNCULO DE ESPECIAL CONFIANÇA PARA O ASSESSORAMENTO DE ALTO NÍVEL. 7. PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA 1010 DA REPERCUSSÃO GERAL) REFORÇAM A INCONSTITUCIONALIDADE DE CARGOS EM COMISSÃO CUJAS ATRIBUIÇÕES NÃO SE COADUNAM COM OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. 8. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA PROCLAMAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE, POR ANALOGIAAO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999, PARA QUE PASSEM A IRRADIAR A CONTAR DE 6 (SEIS) MESES DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, DECLARANDO A INCONSTITUCIONALIDADE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS, DE PARTE DO ARTIGO 2º E DO ANEXO I DA LEI MUNICIPAL Nº 4.129/2022, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA, ESPECIFICAMENTE EM RELAÇÃO AOS CARGOS EM COMISSÃO IMPUGNADOS.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51535629420248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 06-06-2025)

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



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

pgj@mprs.mp.br

*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 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***



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

pgj@mprs.mp.br

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 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)

Note-se, em arremate, que o detalhamento das atribuições mediante decreto não supre 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 lei⁶.

⁶ 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).



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

5. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela **parcial procedência** do pedido, na esteira dos fundamentos delineados.

Porto Alegre, 10 de abril de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁷.

RCA

⁷ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 705/2026