



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

**PROCESSO Nº 5136937-14.2026.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES
DIRETORIO DE SAO LEOPOLDO**

**REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO E
CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO LEOPOLDO**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA LISELENA SCHIFINO
ROBLES RIBEIRO**

PARECER

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** São Leopoldo. Lei Municipal nº 10.432, de 12 de dezembro de 2025, que ‘Estabelece a Organização Administrativa Básica e a Estrutura do Poder Executivo Municipal, Administração Direta, de São Leopoldo e dá outras providências’. Impugnação de parte do Anexo II da referida norma, especificamente em relação ao provimento do cargo de Comandante da Guarda Civil Municipal. **1.** A previsão normativa que autoriza a ocupação do posto de comando da corporação por meio de Cargo em Comissão (CC) franqueia o ingresso de pessoas estranhas aos quadros da Administração. Distinção necessária para com a Função Gratificada (FG), cuja previsão recai sobre servidores de provimento efetivo e*



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

*não ostenta mácula constitucional. 2. O comando da Guarda Civil consubstancia atividade técnico-operacional de segurança pública ostensiva e preventiva. A fidúcia exigida é institucional e técnica, não se amoldando à confiança política que norteia a excepcionalidade do provimento comissionado, em descompasso com as balizas do Tema nº 1010 da Repercussão Geral do STF. 3. Afrenta direta ao artigo 15 da Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), norma geral, de caráter cogente, imposta por comando constitucional explícito (art. 144, §8º, da Constituição Federal) e, portanto, de observância obrigatória pelos entes subnacionais, que determina que os cargos de comando da instituição sejam providos exclusivamente por membros efetivos do quadro de carreira. 4. O detalhamento infralegal por Decreto não possui o condão de convalidar o vício material e abstrato contido na lei. 5. Inconstitucionalidade material que impõe a adoção da técnica da inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, unicamente para extirpar a expressão “CC/” atrelada ao padrão de vencimento do aludido cargo, mantendo-se vigente a possibilidade de provimento mediante função gratificada (FG-1). **PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PARTIDO DOS TRABALHADORES EM SÃO LEOPOLDO**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade parcial, para aplicação de interpretação conforme o ordenamento



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

jurídico, dos **artigos 23 e 24 da Lei Municipal nº 10.432, de 12 de dezembro de 2025**, e de parte de seu respectivo Anexo II, do **Município de São Leopoldo**, especificamente em relação ao **cargo em comissão de Comandante da Guarda Civil Municipal**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 37, incisos II e V, e 144, parágrafo 8º, ambos da Constituição Federal.

O proponente, prefacialmente, discorreu sobre sua legitimidade ativa, consubstanciada na representação na Câmara de Vereadores local, e noticiou a tramitação de outra ação direta contra a mesma lei versando sobre cargos distintos. No mérito, argumentou, em suma, que o ato normativo questionado afigura-se inconstitucional, pois: a) as atribuições do cargo de Comandante da Guarda Civil Municipal possuem caráter eminentemente técnico e burocrático de gerenciamento, não se revestindo da essência de direção, chefia ou assessoramento que justificaria a excepcionalidade da contratação comissionada; b) a burla à regra do concurso público atenta contra a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal, notadamente o Tema de Repercussão Geral nº 1010, entendimento este perfilhado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, e c) evidencia-se inconstitucionalidade e ilegalidade manifesta por afronta ao artigo 15 da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), que obriga que os cargos em comissão dessas instituições sejam providos exclusivamente por membros efetivos do quadro de carreira. Por fim, examinou as



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

atribuições do cargo impugnado, a fim de demonstrar que não se amoldam aos permissivos constitucionais, indicando precedentes jurisprudenciais que reputou pertinentes. Postulou, em caráter liminar, a suspensão cautelar dos efeitos do ato normativo questionado quanto ao referido cargo e, por fim, a sua retirada do ordenamento jurídico (Evento 1).

A entidade proponente procedeu ao recolhimento das custas iniciais (Evento 4).

Inicialmente, os autos foram distribuídos ao Desembargador Arminio Jose Abreu Lima da Rosa, que declinou a *competência para a Desembargadora LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO para relatar o presente feito, dada a conexão entre a presente ação e a ADI nº 5002454-47* (Evento 6).

Redistribuídos os autos, a Exma. Desembargadora-Relatora deferiu o pedido liminar (Evento 11).

O **Procurador-Geral do Estado**, citado, apresentou defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico forte no princípio que presume sua constitucionalidade (Evento 22).

O **Município de São Leopoldo** prestou informações defendendo a constitucionalidade da Lei Municipal nº 10.432/2025. Esclareceu que a criação dos cargos impugnados atende plenamente às exigências constitucionais, por carreamento atribuições de direção, chefia e assessoramento fundamentadas no imprescindível elemento



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

de confiança. Sustentou que a norma impugnada ostenta natureza de eficácia limitada, cuja aplicabilidade dependia de integração por atos regulamentadores do Poder Executivo, a exemplo do Decreto nº 11.246/2025, o qual detalhou as atribuições e estipulou que a investidura do Comandante da Guarda Civil Municipal ocorreria por meio de Função Gratificada (FG-1). Argumentou que a técnica lógico-normativa de estabelecer diretrizes gerais na lei e delegar o detalhamento analítico a diplomas infralegais é amparada pelo poder regulamentar e chancelada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não havendo violação aos preceitos fixados no Tema 1010. Aduziu, outrossim, que a nomeação para o comando da corporação vem sendo efetivada lícitamente mediante designação de função gratificada, colacionando portarias para atestar a regularidade da conduta. Postulou a improcedência do pedido e, subsidiariamente, a modulação dos efeitos temporais de eventual declaração de inconstitucionalidade pelo prazo mínimo de 180 dias (Evento 23).

A **Câmara Municipal de São Leopoldo**, notificada (Evento 13), deixou transcorrer o prazo sem ofertar manifestação (Evento 24).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. A presente ação volta-se contra o cargo em comissão de **Comandante da Guarda Civil Municipal**, previsto no



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

Anexo II da Lei Municipal 10.432/2025, cujas atribuições são as seguintes:

Comandante da Guarda Civil Municipal: Representar a Guarda Civil Municipal em eventos oficiais; exercer a coordenação superior e determinar a execução de todos os serviços e atividades a cargo da Guarda Civil Municipal, com vistas à consecução das finalidades definidas em lei e em outros dispositivos legais e regulamentares pertinentes; apreciar e aprovar os projetos que digam respeito à Guarda Civil Municipal; prestar contas e elaborar relatórios dos recursos e trabalhos desenvolvidos pela Guarda Civil Municipal, encaminhando ao Secretário de Segurança; 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 superior completo.

Padrão de vencimento: CC/FG-1.

3. O pleito formulado na exordial merece parcial acolhimento.

3.1. Inicialmente, importa assentar que a impugnação levada a efeito diz respeito, de forma estrita, à previsão normativa que autoriza o provimento do posto de comando da corporação sob a modalidade de Cargo em Comissão (CC). Não há mácula constitucional, contudo, na previsão alternativa de sua ocupação por meio de Função Gratificada (FG), uma vez que esta, por ser exercida necessariamente por servidores investidos em cargos de provimento



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

efetivo, submete-se a regime jurídico distinto e plenamente alinhado aos ditames constitucionais que regem a Administração Pública.

Em caso semelhante, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, corroborando a posição ora sustentada, sufragou decisão declarando a inconstitucionalidade, apenas, dos cargos em comissão. O acórdão está assim ementado:

*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*



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

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, 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



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

*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 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.



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

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 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



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

o art. 37, inciso V, da Constituição Federal, e com o art. 32, caput, da Constituição Estadual, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Desse modo, padece de inconstitucionalidade material o dispositivo de lei municipal que cria os cargos em comissão de Dirigente Superior, Dirigente Executivo, Dirigente de Setor e Dirigente de Equipe, cujas atribuições são meramente técnicas e burocráticas, em afronta ao disposto nos referidos dispositivos, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º, caput, da Constituição Estadual, e ao princípio da impessoalidade, e em verdadeira burla à exigência de aprovação em concurso público para investidura em cargos públicos (art. 37, inc. II, da Constituição Federal e art. 20, caput, da Constituição Estadual). 3. **Considerando o resultado do julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade, que culmina na proclamação da inconstitucionalidade da criação de 83 cargos em comissão, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, nos moldes do que prevê o art. 27 da Lei nº 9.868/1999, sobretudo a fim de preservar a segurança jurídica, bem como a fim de não afetar a continuidade da prestação do serviço público. REJEITADA A PRELIMINAR, JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (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, enquadram-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



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

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 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



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

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).

3.2. Sabe-se que a Constituição Federal impõe, como regra elementar para o acesso aos quadros estatais, a prévia submissão a concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade da função (artigo 37, inciso II). Excepcionalmente, admite-se a criação de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, mas tão somente para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento (artigo 37, inciso V). Tal regramento é fielmente reproduzido pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seus artigos 20, *caput* e §4º, e 32, *caput*, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Carta Gaúcha. Colaciona-se:

Constituição Estadual



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

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

(...)

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

(...)

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

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

Constituição Federal

Art. 37. (...).

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

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



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

Com efeito, cargos em comissão não se confundem com cargos de provimento efetivo. Na clássica lição de Hely Lopes Meirelles¹, em obra atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, a investidura efetiva é própria dos quadros permanentes da Administração para o desempenho de atividades técnicas e administrativas com caráter de exercício profissional, ao passo que a investidura em comissão se afigura adequada para agentes públicos chamados a prestar serviços sem caráter profissional, amiúde de natureza transitória.

Nessa toada, Diógenes Gasparini² acrescenta que tais postos comissionados demandam um agente que, além de ser da estrita confiança da autoridade nomeante, disponha-se a seguir sua orientação e a auxiliar na direção superior.

E, como adverte Adilson de Abreu Dallari³, a confiança que legitima o provimento comissionado não se resume ao dever elementar de lealdade institucional comum a todo servidor, mas consubstancia-se em um comprometimento atrelado às diretrizes traçadas pelos agentes políticos.

Em arremate, Celso Antônio Bandeira de Mello⁴ leciona que a torrencial maioria dos cargos públicos deve ser provida por concurso, devendo a possibilidade de criação de cargos em

¹MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 83.

² GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007. ps. 269/70.

³ DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ed. São Paulo: RT, 1992. p.41.



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

comissão ser lida e aplicada restritivamente, resguardando o amplo acesso aos cargos públicos e a impessoalidade da atuação administrativa.

Nessa senda, imperioso rememorar as balizas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP (Tema nº 1010 da Repercussão Geral)⁵, oportunidade em que a Suprema Corte assentou que a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p.270.

⁵ *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. 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).



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

desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Exigiu-se, outrossim, a demonstração cabal da necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

3.3. Sob a ótica de tais parâmetros, ao compulsar as atribuições inerentes ao cargo de Comandante da Guarda Civil Municipal, denota-se que, a despeito de a nomenclatura remeter à ideia de chefia, o núcleo de suas competências revela contornos singulares. O exercício da coordenação de todos os serviços de uma Guarda Civil consubstancia uma atividade de direção intimamente vinculada à execução técnico-operacional de segurança pública ostensiva e preventiva.

Em outras palavras, a fidúcia exigida para o comando de uma corporação com essas características não se coaduna com a confiança político-partidária ampla que permeia a livre nomeação de terceiros estranhos aos quadros da Administração. Trata-se, em verdade, de uma confiança institucional e eminentemente técnica, que pressupõe o domínio da estrutura *interna corporis*, o conhecimento prático dos procedimentos operacionais padrão e o respeito hierárquico construído dentro da carreira.

Conclui-se, destarte, que permitir a ingerência de pessoa alheia à corporação no comando operacional de seus membros, sob o manto de um Cargo em Comissão (CC), subverte a lógica da excepcionalidade fixada pela Constituição e pelo Pretório



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

Excelso, comprometendo a natureza eminentemente técnica do serviço de proteção municipal. A chefia, neste cenário específico, apenas encontra amparo constitucional quando exercida por quem já integra de forma definitiva os quadros da corporação.

3.4. A corroborar a impossibilidade de provimento em comissão por pessoa estranha aos quadros, insta destacar que a própria legislação nacional de regência fulmina, de forma objetiva, a previsão contida na norma municipal. O artigo 144, §8º, da Constituição Federal, dispõe que os Municípios poderão constituir guardas municipais “conforme dispuser a lei”⁶.

A regulamentação desse preceito constitucional materializou-se com a edição da Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), cujo artigo 15, *caput* estabelece, de forma cogente e peremptória, que os *cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade*. Trata-se, inegavelmente, de norma geral de caráter nacional, de observância obrigatória por todos os entes federados.

⁶ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, **conforme dispuser a lei**. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)



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

3.5. Nesse contexto, não socorre ao ente municipal a alegação vertida em suas informações de que a regulamentação infralegal (Decreto Municipal nº 11.246/2025) teria equalizado a celeuma ao definir que a nomeação do Comandante ocorreria exclusivamente por meio de Função Gratificada, colacionando, inclusive, portarias demonstrando a escorreita designação de servidor do quadro efetivo. É comezinho que o controle concentrado de constitucionalidade opera no plano abstrato, balizando-se pela confrontação direta entre a norma impugnada e o parâmetro constitucional.

Se a Lei Municipal nº 10.432/2025, em seu Anexo II, estipulou expressamente o padrão de vencimento “CC/FG-1”, a simples manutenção da partícula “CC” no texto legislativo consubstancia vício material insanável. Afinal, a redação vigente autoriza, em tese e a qualquer tempo (independentemente do que disponha decreto revogável pelo Chefe do Executivo), a nomeação precária de indivíduo alheio à carreira para o posto de Comando, em frontal colisão com o Estatuto Geral das Guardas Municipais e, por arrastamento, com o bloco de constitucionalidade positivado no artigo 8º, *caput*, da Carta da Província.

Logo, a eventual boa prática administrativa na atual gestão não possui o condão de convalidar a inconstitucionalidade abstrata estampada na lei.



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

3.6. Diante desse panorama, a solução jurídica mais escorreita e proporcional ao caso não reside na extirpação integral do cargo do ordenamento jurídico, tampouco da totalidade do seu preceito normativo - o que, na prática, deixaria a corporação acéfala e obstaria o válido e necessário provimento da chefia por servidor efetivo. **Impõe-se, em verdade, a adoção da técnica da declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto.**

Trata-se de uma supressão precisa no texto legislativo, capaz de sanar o vício apontado sem fulminar a validade da estrutura organizacional da Guarda Civil.

Sendo assim, o Ministério Público manifesta-se pelo reconhecimento da inconstitucionalidade material direcionada exclusivamente à partícula “CC/”, constante do campo relativo ao padrão de vencimento (“Padrão de vencimento: CC/FG-1”) referente ao cargo de Comandante da Guarda Civil Municipal, previsto no Anexo II da Lei Municipal nº 10.432/2025 do Município de São Leopoldo.

Com a supressão estrita dessa expressão, extirpa-se a inconstitucionalidade contida na norma - qual seja, a autorização legal para a nomeação precária de pessoas estranhas à carreira para o comando da corporação -, restando hígido no ordenamento o provimento válido por meio de Função Gratificada (**“Padrão de vencimento: FG-1”**).

Tal medida adequa a legislação municipal aos ditames do artigo 15 da Lei Federal nº 13.022/2014 e,



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

consequentemente, afasta a mácula de inconstitucionalidade em face dos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, da Constituição Estadual, e do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

4. Pelo exposto, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no sentido de que seja julgado **parcialmente procedente** o pedido veiculado na exordial, **declarando-se a inconstitucionalidade material parcial, com redução de texto, do Anexo II da Lei Municipal nº 10.432, de 12 de dezembro de 2025, do Município de São Leopoldo**, especificamente **no que tange ao cargo de Comandante da Guarda Civil Municipal**, para o fim de suprimir exclusivamente a expressão “CC/” do campo “Padrão de vencimento: CC/FG-1”, mantendo-se a higidez do texto remanescente para o válido provimento mediante Função Gratificada, nos termos acima delineados.

Porto Alegre, 1 de julho de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

RCA