



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.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 da **Lei nº 9.545, de 20 de janeiro de 2023, do Município de Santo Antônio da Patrulha**, a qual *altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.477, de 21 de março de 2012, que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Poder Legislativo de Santo Antônio Da Patrulha, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências*, **em sua integralidade, por vício formal**, bem como



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

objetivando o expreso reconhecimento da inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º do referido ato normativo, por vício de ordem material**, em relação ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência** e, ainda, para evitar indesejável efeito repristinatório, buscando a declaração da inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.346/2022**, daquela mesma Comuna, por estar **acoimada de idêntico vício de inconstitucionalidade material**, no que se refere ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**, pelas razões de direito a seguir expostas:

### **1. Introdução:**

Inicialmente, cabe informar que o Ministério Público ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade distribuída, nessa Corte de Justiça, sob o nº 70085605707, por meio da qual fora impugnada **parte do artigo 13 e parte do Anexo da Lei Municipal nº 6.477, de 21 de março de 2012**, com a redação dada pela **Lei Municipal nº 8.634, de 18 de janeiro de 2021**, ambas de **Santo Antônio da Patrulha**, especificamente com relação aos cargos em comissão de **Chefe de Conservação de Limpeza, Assessor Administrativo, Chefe de Secretaria e Coordenador do Setor de Patrimônio**. A demanda foi julgada **parcialmente procedente**, em 19 de agosto de 2022, tendo sido prolatado acórdão assim ementado:



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO QUE NÃO SE CARACTERIZAM COMO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ORDEM MATERIAL. CRIAÇÃO DE FUNÇÃO GRATIFICADA PARA CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO. CONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. CABIMENTO. 1. Padece de inconstitucionalidade material, em parte, o art. 13 e parte do Anexo da Lei Municipal nº. 6.477, de 21 de março de 2012, com a redação dada pela Lei Municipal nº. 8.634, de 18 de janeiro de 2021, ambas do Município de Santo Antônio da Patrulha. 2. Criação de cargos em comissão de Chefe de Conservação de Limpeza, Assessor Administrativo e de Chefe de Secretaria cujas atribuições não se enquadram como sendo de chefia, direção ou assessoramento. No que tange aos cargos de Chefe de Conservação e Limpeza e de Assessor Administrativo, embora a designação de chefe e de assessor, o grau de escolaridade exigido é o mínimo possível (ensino fundamental completo), a síntese das atribuições revela caráter meramente operacional e burocrático, e o desempenho das atribuições pertinentes não guarda qualquer vinculação direta com o desenvolvimento de diretrizes de política pública definidas pelo Chefe do Poder Executivo local. De igual maneira quanto ao cargo Chefe de Secretaria, notadamente em razão do caráter genérico das atribuições operacionais e burocráticas descritas, aliado ao requisito de escolaridade que é de ensino médio completo. 3. Pretensão que não prospera em relação ao cargo de Coordenador do Setor de Patrimônio, já que a legislação municipal prevê que o seu provimento se dá pela forma de Função Gratificada, a qual é inerente a ocupante de cargo efetivo. 4. Declaração de inconstitucionalidade com efeitos protraídos para 180 dias a contar da publicação deste acórdão. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085605707, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 19-08-2022)**



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

Reconheceu-se, portanto, a inconstitucionalidade dos cargos em comissão de **Chefe de Conservação de Limpeza, Assessor Administrativo** e de **Chefe de Secretaria**.

Logo em seguida, o **Município de Santo Antônio da Patrulha** editou a **Lei Municipal nº 9.346, de 1º de setembro de 2022**, por meio da qual se manteve o cargo já declarado inconstitucional de **Assessor Administrativo**, posteriormente revogado pela **Lei Municipal nº 9.509/2022<sup>1</sup>**, e criou-se cargo em comissão, denominado **Assistente do Gabinete da Presidência**, cujas atribuições não se conformam às diretrizes constitucionais. Eis o teor do referido ato normativo nos aspectos pertinentes a presente ação direta de inconstitucionalidade:

***LEI Nº 9.346, DE 1º DE SETEMBRO DE 2022***

*Altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.477, de 21 de março de 2012, que DISPÕE SOBRE O QUADRO DE CARGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS DO PODER LEGISLATIVO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA, ESTABELECE O PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

***Art. 1º*** *Fica alterado o número de cargos previstos no quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas e Padrões de Vencimentos, constante do art. 13 da Lei nº 6.477/2012, com alterações posteriores, passando a vigor com a seguinte redação:*

---

<sup>1</sup> Cópia anexa a presente petição inicial.  
SUBJUR Nº 230/2024



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

pgj@mprs.mp.br

<b>Nº de Cargos e Funções</b>	<b>Categoria Funcional</b>	<b>Padrão Vencimento</b>	<b>Coef.</b>	<b>Coef. FG</b>
01	Assistente do Gabinete da Presidência	1.1	13,50	6,75
10	Assessor Parlamentar de Plenário	1.1	13,50	6,75
01	Assessor Administrativo	1.2	16,04	8,02
03	Assessor Especial	1.3	17,58	8,79
01	Assessor de Imprensa	1.4	21,42	10,71
01	Assessor Jurídico	1.5	28,76	14,38
01	Coordenador do Setor de Patrimônio	2.1	-	13,50
01	Coordenador das Comissões Permanentes	2.1	-	13,50
01	Diretor Departamento Pessoal	2.2	-	23,25
01	Diretor Geral	2.2	-	23,25



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

*Parágrafo único. Somente será nomeado para o cargo de Assessor Jurídico, Advogados de reputação ilibada, com curso superior de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, com registro na Ordem dos Advogados do Brasil, e, que tenha, prática forense de no mínimo 02 (dois) anos, a partir da inscrição definitiva na OAB.*

Confira-se, porque relevante, as atribuições do cargo ora questionado, segundo redação conferida pela **Lei Municipal nº 9.346/2022**:

*Art. 2º O Anexo I - Dos Cargos em Comissão, da Lei Municipal nº 6.477/2012, com alterações posteriores, passa a vigorar como segue:*

#### ANEXO I

#### CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS (...)

#### CARGO EM COMISSÃO: ASSISTENTE DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA

*Forma de Provimento:*

*Cargo em Comissão*

*Vencimento: padrão 1.1*

*SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES: desempenhar serviços relacionados às atividades do Gabinete da Presidência; desenvolver tarefas e serviços junto ao Gabinete da Presidência; prestar assistência na recepção e no atendimento às pessoas; elaborar, mediante orientação, a agenda da Presidência, anotar informações; distribuir expedientes para tramitação; efetuar pesquisas de informações; elaborar relatórios das atividades do Gabinete da Presidência, mediante orientação superior; requisitar material necessário para o trabalho do Gabinete da Presidência; fazer uso dos equipamentos e das ferramentas de informática para o exercício de suas tarefas, bem como de máquinas, equipamentos e instrumentos, quando for o caso; e executar tarefas correlatas.*

*CONDIÇÕES DE TRABALHO:*

*a) horário: 40 horas semanais; e*



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

*b) o exercício do cargo poderá exigir a prestação de serviços à noite e em sábados, domingos e feriados.*

*REQUISITOS PARA PROVIMENTO: certificado de conclusão de curso de ensino médio.*

*FORMA DE RECRUTAMENTO: livre escolha do presidente.*

Por fim, foi editada a **Lei Municipal nº 9.545/2023**, que - embora tenha revogado tacitamente a normativa anterior, ao disciplinar o mesmo assunto - manteve o cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**, com idênticas atribuições, previstas no seu artigo 2º, e, ademais, criou duas funções gratificadas (Diretor Legislativo e Coordenador do Setor Almojarifado), sem a realização de estudo de impacto financeiro e orçamentário no curso do processo legislativo que a originou. Transcreve-se o teor do aludido ato normativo no que importa ao caso:

**LEI Nº 9.545, DE 20 DE JANEIRO DE 2023**

*Altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.477, de 21 de março de 2012, que DISPÕE SOBRE O QUADRO DE CARGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS DO PODER LEGISLATIVO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA, ESTABELECE O PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

*Art. 1º Fica alterado o número de cargos previstos no quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas e Padrões de Vencimentos, constante do art. 13 da Lei nº 6.477/2012, com alterações posteriores, passando a vigor com a seguinte redação:*

Nº	de	Categoria	Padrão	Coef.	Coef. FG
----	----	-----------	--------	-------	----------



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

pgj@mprs.mp.br

<i>Cargos e Funções</i>	<i>Funcional</i>	<i>Vencimento</i>		
<b>01</b>	<b>Assistente do Gabinete da Presidência</b>	<b>1.1</b>	<b>13,50</b>	<b>6,75</b>
10	Assessor Parlamentar de Plenário	1.1	13,50	6,75
03	Assessor Especial	1.3	17,58	8,79
01	Assessor de Imprensa	1.4	21,42	10,71
01	Assessor Jurídico	1.5	28,76	10,71
<b>01</b>	<b>Coordenador do Setor Almojarifado</b>	<b>2.0</b>	-	<b>10,50</b>
01	Coordenador do Setor de Patrimônio	2.1	-	13,50
01	Coordenador das Comissões Permanentes	2.1	-	13,50
<b>01</b>	<b>Diretor Legislativo</b>	<b>2.2</b>	-	<b>23,25</b>
01	Diretor Departamento Pessoal	2.2	-	23,25
01	Diretor Geral	2.2	-	23,25



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

--	--	--	--	--

*Parágrafo único. Somente será nomeado para o cargo de Assessor Jurídico, Advogados de reputação ilibada, com curso superior de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, com registro na Ordem dos Advogados do Brasil, e, que tenha, prática forense de no mínimo 02 (dois) anos, a partir da inscrição definitiva na OAB.*

Este último ato normativo está acoimado de inconstitucionalidade, **na íntegra, por vício formal**, visto que ensejou incremento de despesas sem prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário e, de resto, está eivado de **vício material de inconstitucionalidade quanto ao cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência**, cujas atribuições, delineadas pela Lei Municipal nº 9.346/2022 e antes transcritas, seguem inalteradas.

É necessário, também, reconhecer-se, a fim de evitar indesejável efeito repristinatório, a inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.346/2022**, no que tange ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**.

Delimitado o objeto do feito, passa-se ao exame pontual das inconstitucionalidades verificadas.

## **2. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** **(Lei Municipal nº 9.545/2023):**



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

A Lei Municipal nº 9.545/2023, dentre outras medidas, **criou as funções gratificadas de Diretor Legislativo e Coordenador do Setor de Almojarifado.**

A mencionada norma é inconstitucional, na sua integralidade, por vício de natureza formal. A invalidade deriva, substancialmente, da circunstância de que a concessão de vantagem funcional a servidores públicos implica incremento de despesas ao Erário, **o que não pode ser autorizado sem que se apresente a estimativa do impacto financeiro e orçamentário daí decorrente, como ocorreu no caso presente.**

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador<sup>2</sup>, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, notadamente em razão da acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que foi editada a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal.*

Dentre as medidas adotadas na precitada emenda, está a de conferir *status* constitucional a uma regra outrora infraconstitucional, prevista na Lei Complementar Federal nº

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*



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

101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, segundo a qual toda a norma que crie despesa obrigatória deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estatuiu:

*Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)*

Embora consabido, não é demais recordar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional, sendo, pois, aplicável aos demais entes federados:

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência. - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar*



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

*às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes. (STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).*

Digno de nota, também, referir que o eminente Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816, ajuizada contra a Lei nº 4.012/2017, do Estado de Rondônia, que *dispunha sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto*, proferiu decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando patenteado que



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

as disposições inseridas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão, posteriormente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

*CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A **Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).*

No voto proferido pelo Ministro-Relator, acolhido pela maioria da Corte de Vértice, à exceção apenas do ex-Ministro



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

Marco Aurélio, restou indubitosa a aplicação da regra insculpida no artigo 113 dos ADCT a Estados e Municípios, *in verbis*:

*[...]. Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.*

*Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).*

*Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.[...].*

A norma constitucional em foco, portanto, é de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, *ex vi* do disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

*Art. 8 - 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

Nesse contexto, não há dúvidas de que a criação, por meio de lei municipal, de cargos (seja de provimento comissionado ou efetivo), tem a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário. É o que teve oportunidade de decidir, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao se debruçar sobre Lei do Estado de Roraima:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.*

*1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.*



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

*2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.*

*3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituinto mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.*

*4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dívida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.*

*5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc. (STF - ADI: 6118 RR, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/10/2021).*

Não é outro o entendimento dessa egrégia Corte de Justiça, como se confere no seguinte precedente:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 008/2022, DO MUNICÍPIO DE MIRAGUAÍ. DESPESA COM PESSOAL. DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT. ART. 8º, CAPUT, DA CE/89. RAZOABILIDADE. ART. 19, CAPUT DA CE/89.*



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

*1. Lei Complementar nº 008/2022, do Município de Miraguaí, que criou e ampliou o número de cargos de provimento efetivo no quadro de cargos e funções públicas do Município. Normativa que gera aumento de despesa para o Erário Municipal. Despesas obrigatórias de caráter continuado. 2. Inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação do art. 113 do ADCT, aplicável aos Municípios por força do art. 8º, caput, da CE/89. Precedente do STF. Norma de repetição obrigatória direcionada a todos os entes federados. 3. A realização da diligência após o trâmite legislativo do projeto de lei não atende à exigência constitucional, que busca salvaguardar as finanças públicas em momento anterior à criação do fundamento legal da despesa. A previsão da despesa nas leis orçamentárias – LOA, LDO e PPA – não satisfaz a exigência do art. 113 do ADCT, a qual não é substitutiva dos demais requisitos legais para criação de despesa, mas, sim, constitui uma exigência a mais em prol do equilíbrio fiscal. 4. Não cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Precedentes desta Corte. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085779692, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 14-12-2023)*

Assim, sendo certo que a ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário implica, na hipótese vertente, **infração direta à norma prevista no artigo 113 do ADCT**, a declaração de inconstitucionalidade da lei questionada é inarredável.

**3. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA EM RELAÇÃO AO CARGO EM COMISSÃO DE ASSISTENTE DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA** (parte do artigo 1º e do artigo 2º da Lei Municipal nº 9.545/2023):



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

As atribuições do cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência** não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, **o que demonstra a sua inconstitucionalidade material**, por estar em claro descompasso com os requisitos constitucionais, 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, inciso II, da Constituição Federal, aplicáveis, aos Municípios do Estado, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta Gaúcha:

#### 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.*



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

### 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;*

Com efeito, cargos em comissão não são cargos de provimento efetivo. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, 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 Gasparini<sup>4</sup> 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.*

---

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

<sup>4</sup>GASPARINI, 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  
pgj@mprs.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,



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

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.

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 Dallari<sup>5</sup>, 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 Mello<sup>6</sup>, ao explicar as características dos cargos de provimento efetivo, bem explicita o

---

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



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

caráter excepcional dos cargos em comissão, pois, segundo refere, a torrencial 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 preenchem 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 o cargo questionado**, o qual possui atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento.

---

<sup>6</sup> 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@mprs.mp.br

Basta analisar, para tanto, o conjunto das respectivas atribuições, para que se deduza, modo inequívoco, que não são compatíveis com a natureza do cargo em comissão e, portanto, padecem de vício material, uma vez que se trata de **atividades permanentes e burocráticas**<sup>7</sup>, que não se conciliam com o caráter diferenciado do cargo em comissão.

Ademais, **parte das atribuições relacionadas ao cargo questionado possui descrições genéricas e imprecisas**<sup>8</sup>, 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 nº 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.*

---

<sup>7</sup> Exemplificativamente: *prestar assistência na recepção e no atendimento às pessoas; distribuir expedientes para tramitação; requisitar material necessário para o trabalho do Gabinete da Presidência.*

<sup>8</sup> Exemplificativamente: *desempenhar serviços relacionados às atividades do Gabinete da Presidência; desenvolver tarefas e serviços junto ao Gabinete da Presidência.*



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

*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).

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*



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

*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 fidúcia entre nomeante e nomeado.*

*(...)*

*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.*

*(...)*



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

*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.*

*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.*

Na mesma trilha, em casos análogos, tem decidido o Tribunal de Justiça Estadual:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE DO ARTIGO 19 E DO ANEXO II DA LEI Nº 1.214/2010, DO MUNICÍPIO DE CERRO BRANCO. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. ATRIBUIÇÕES QUE SÃO MERAMENTE TÉCNICAS E BUROCRÁTICAS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 20, CAPUT E PARÁGRAFO 4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. UNÂNIME.**  
(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085653863, Tribunal



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

Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 17-02-2023).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DONA FRANCISCA. LEI MUNICIPAL Nº 1.784/2021. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. COORDENADOR ADMINISTRATIVO (RH), COORDENADOR DE SERVIÇOS URBANOS E DE OBRAS, COORDENADOR DE SERVIÇOS RODOVIÁRIOS E DE OBRAS E SUPERVISOR DE OBRAS. OFENSA AOS ARTS. 37, II E V DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E 20, CAPUT E § 4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. A Lei Municipal nº 1.784/2021 de Dona Francisca promoveu modificações nos Anexos IV e V da Lei nº 405, de 31 de janeiro de 1991, criando os cargos em comissão de Coordenador Administrativo (RH), Coordenador de Serviços Urbanos e de Obras, Coordenador de Serviços Rodoviários de Obras e de Supervisor de Obras. 2. A criação de cargos em comissão é exceção à regra do concurso público, consoante o disposto no art. 37, II, in fine, e V, da Constituição da República, bem como nos arts. 20, caput e § 4º, e 32, caput, da Constituição Estadual, regra que encontra respaldo em princípios que informam a Administração Pública, como a impessoalidade, a eficiência, a publicidade e a moralidade administrativa. 3. De acordo com a 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 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. 4. As atribuições dos cargos impugnados não refletem funções de direção, chefia ou assessoramento, senão tratam de atividades permanentes e burocráticas, com descrições genéricas, havendo claro vício material na criação dos cargos em questão de modo comissionado. 5. Notificados, o Município e a Câmara de*



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

*Vereadores de Dona Francisca sequer refutaram as alegações da inicial, já que ausente qualquer manifestação nos autos. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085617744, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 11-11-2022).

Sendo assim, é de ser reconhecida, também, a inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.545/2023**, no que se refere ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**, 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.

**4. DO INDESEJÁVEL EFEITO REPRISTINATÓRIO (parte dos artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.346/2022):**

Vale observar, por fim, que o cargo de Assistente do Gabinete da Presidência foi originalmente introduzido no ordenamento jurídico pela Lei Municipal nº 9.346/2022.

Tal informação é relevante, porque no presente feito o pedido principal é o de declaração da inconstitucionalidade integral da Lei Municipal nº 9.545/2023, por vício formal, nos termos expostos no item 2. Como consequência do acolhimento desse



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

pleito, ter-se-á, a princípio, a repristinação da Lei Municipal nº 9.346/2022, inclusive quanto ao cargo em comissão reputado inconstitucional. Destarte, a fim de evitar efeito repristinatório indesejado, imperiosa a declaração da inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º da Lei nº 9.346/2022**, no que se refere ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**.

**5. 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 da Lei impugnada, 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;
- c) por fim, seja julgado integralmente procedente o pedido, para:



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

c.1) retirar do ordenamento jurídico a **Lei nº 9.545, de 20 de janeiro de 2023, do Município de Santo Antônio da Patrulha**, a qual *altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.477, de 21 de março de 2012, que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Poder Legislativo de Santo Antônio Da Patrulha, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências*, **em sua integralidade, por vício formal**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, da Constituição Estadual e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;

c.2) reconhecer expressamente a inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º da aludida Lei nº 9.545, de 20 de janeiro de 2023, por vício de ordem material**, em relação ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**, em ofensa aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput*, e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e

c.3) **a fim evitar indesejável efeito repristinatório, declarar a inconstitucionalidade parcial dos artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.346/2022,**



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

daquela mesma Comuna, no que se refere ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput*, e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Causa de valor inestimável.

Porto Alegre, 26 de julho de 2024.

**ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,**

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

RCA