



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

**PROCESSO N.º 5131721-43.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE DONA FRANCISCA E
PREFEITO MUNICIPAL DE DONA FRANCISCA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ROBERTO CARVALHO
FRAGA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Dona Francisca. Lei Municipal nº 1.963, de 18 de dezembro de 2023, que 'altera a Lei Municipal n.º 1.784/2021 que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Município; estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências'. Cargo em comissão de Coordenado Setorial. Atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento. Inconstitucionalidade material verificada. Violação ao disposto nos artigos 8º, 'caput', 20, 'caput' e § 4º, e 32, 'caput', todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

pgj@mprs.mp.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 1.963**, de 18 de dezembro de 2023, do **Município de Dona Francisca**, que *altera a Lei Municipal n.º 1.784/2021 que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Município; estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências*, por meio da qual foi criado o cargo em comissão de **Coordenador Setorial**, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e § 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

A petição inicial foi recebida (Evento 4).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 14).

O Município de Dona Francisca prestou informações. Inicialmente, destacou que *essa é a terceira Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo órgão ministerial em face do Município tendo como objeto legislações semelhantes*. No mérito, sustentou, em suma, que *dessa vez não assiste razão ao órgão ministerial, pois a Lei atacada corrigiu os vícios existentes anteriormente, atendendo aos requisitos exigidos pela Constituição Federal de 1988*, mencionando que *vários municípios gaúchos possuem*



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

em seu quadro de servidores o cargo em comissão de Coordenador Setorial (Evento 16).

A Câmara de Vereadores de Dona Francisca, notificada a prestar informações, silenciou (Evento 17).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que a **Câmara Municipal de Vereadores de Dona Francisca**, devidamente notificada a prestar informações a respeito da norma impugnada, deixou passar em branco o prazo para manifestação. Lado outro, observa-se que o **Procurador-Geral do Estado**, citado para oferecer a defesa do ato normativo, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade.

Já o **Município de Dona Francisca** restringiu-se a sustentar genericamente a constitucionalidade do cargo em comissão questionado, observando que outros entes municipais possuem cargo com nomenclatura e atribuições semelhantes - situação esta que escapa ao objeto do presente feito.

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



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

pgj@mprs.mp.br

A esse respeito, reitera-se a compreensão de que as atribuições do cargo em comissão impugnado, transcritas na petição inicial, não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, o que demonstra a inconstitucionalidade material dos cargos criados, por estarem em claro descompasso com os requisitos constitucionais pertinentes, como se infere da redação dos artigos 20, *caput* e § 4º, e 32, *caput*, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Carta Gaúcha:

Constituição Estadual

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

(...)

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

(...)

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

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

Constituição Federal



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

pgj@mprs.mp.br

Art. 37. (...).

(...)

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

(...)

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

Com efeito, cargos em comissão não são cargos de provimento efetivo. Conforme exposto ao longo da inicial, o cargo em comissão compreende quatro ideias: 1) excepcionalidade; 2) chefia; 3) confiança e 4) livre nomeação e exoneração.

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

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



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

pgj@mprs.mp.br

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.

Mas não é essa a hipótese dos autos, como se viu. O cargo impugnado simplesmente não possui atribuições que se revistam *das características de direção, chefia ou assessoramento*. E, sendo assim, seu exercício não demanda maior relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

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



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

pgj@mprs.mp.br

- a) *A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*
- b) *tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*
- c) *o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e*
- d) *as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.*

Ocorre que, conforme se sustentou desde o início, o cargo sob escrutínio não atende, materialmente, aos requisitos *a*, *b* e *d*, supra, na medida em que: **1)** se presta a *atividades burocráticas, técnicas ou operacionais*¹ (requisito *a*), deixando de pressupor, bem por isso, qualquer *relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado* (requisito *b*); e **2)** algumas das atribuições relacionadas ao cargo questionado possuem descrições genéricas e imprecisas², deixando assim de atenderem às exigências de clareza e objetividade (requisito *d*).

De resto, igualmente macula o ordenamento constitucional, sob a ótica material, a circunstância de o cargo em relevo **não cobrar escolaridade adequada para o seu provimento pela via comissionada**. Ao revés, constata-se que o cargo impugnado, muito embora nominalmente estabeleça atribuições de *coordenação e chefia*, **demandar escolaridade mínima, muito modesta para o seu exercício, a saber, ensino fundamental completo**. Tal circunstância evidencia a

¹ Exemplificativamente: *Promover contatos com os diversos setores envolvidos com os sistemas e programas de responsabilidade da respectiva Coordenadoria Setorial, necessários ao desenvolvimento pleno das atividades.*



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

pgj@mprs.mp.br

falta de correlação entre as competências exigidas para o exercício de altas funções da Administração Pública e o grau de instrução estabelecido pela legislação do Município de Dona Francisca.

Assim, inequívoca a conclusão de que padece de inconstitucionalidade material, consoante precedente dessa Corte de Justiça, a seguir indicado, o qual se agrega aos diversos outros julgados já referidos na inicial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE UBIRETAMA. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. DIRETOR DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. ATRIBUIÇÕES DE FUNÇÕES BUROCRÁTICAS. REQUISITOS PARA INVESTIDURA. ESCOLARIDADE. ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO. INCONSTITUCIONALIDADE. RECONHECIMENTO. 1. 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. 2. No que tange ao cargo de Diretor de Abastecimento de Água Potável, mera leitura corrida das atribuições indicadas na descrição sintética e analítica já revela sua natureza eminentemente burocrática. 3. Requisito para provimento do cargo atinente à escolaridade – adstrito ao Ensino Fundamental Incompleto – a demonstrar de modo flagrante a incompatibilidade da formação com o desempenho das atividades de coordenação da execução dos projetos e programas voltados ao abastecimento da rede de água potável no município, bem como estudar, projetar e executar diretamente ou mediante contrato com terceiros, as obras, projetos relativos à ampliação ou remodelação dos sistemas públicos de abastecimento de água potável. AÇÃO DIRETA DE

² Exemplificativamente: Submeter à consideração superior os assuntos que excedam à sua competência; Desempenhar outras tarefas compatíveis com a posição de chefia e coordenação.



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

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70065071219, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 25-06-2018)

Nesse contexto, não há como deixar de reconhecer a inconstitucionalidade *material* da norma municipal impugnada.

3. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico da **Lei Municipal nº 1.963**, de 18 de dezembro de 2023, do **Município de Dona Francisca**, que *altera a Lei Municipal n.º 1.784/2021 que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Município; estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências*, por meio da qual foi criado o cargo em comissão de **Coordenador Setorial**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e § 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 4 de setembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

PC

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 448/2024