



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

pgj@mrsmp.br

**PROCESSO Nº 5261700-58.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE CANUDOS DO VALE
E CÂMARA DE VEREADORES DE CANUDOS DO VALE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS DALL AGNOL

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Canudos do Vale. Parte do artigo 34 e parte do Anexo III, ambos da Lei nº 1.036, de 06 de janeiro de 2022, que ‘reorganiza, reclassifica e dispõe sobre os Quadros de Empregos do Pessoal Contratado e Cargos em Comissão, estabelece o Plano de Carreira e Pagamento, e dá outras providências’. Cargos em comissão de Diretor de Departamento, Dirigente de Equipe, Dirigente de Núcleo, Auxiliar de Gabinete e Chefe de Turma. Inconstitucionalidade material. 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 de **parte do artigo 34**, bem como de **parte do Anexo III**, ambos da **Lei nº 1.036, de 06 de janeiro de 2022**, que *reorganiza, reclassifica e dispõe sobre os Quadros de Empregos do Pessoal Contratado e Cargos em Comissão, estabelece o Plano de Carreira e Pagamento, e dá outras providências*, do **Município de Canudos do Vale**, especificamente em relação aos cargos em comissão de **Diretor de Departamento, Dirigente de Equipe, Dirigente de Núcleo, Auxiliar de Gabinete e Chefe de Turma**, 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 (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

A exordial 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 21).

A Câmara Municipal de Vereadores de Canudos do Vale, em sua manifestação, limitou-se a aduzir que a *Lei, cuja constitucionalidade é impugnada pela Procuradoria Geral de Justiça, teve regular tramitação nesta casa Legislativa* (Evento 24).



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

O Município de Canudos do Vale igualmente prestou informações. Inicialmente, destacou que *o Estado do Rio Grande do Sul, por meio de sua Procuradoria-Geral, manifestou-se favoravelmente à manutenção dos dispositivos impugnados*. Asseverou, na sequência, que *a criação de cargos em comissão é uma prerrogativa dos entes federados, respaldada pela autonomia conferida aos municípios pela Constituição Federal*. Alegou, ainda, que *os cargos em comissão questionados foram criados em consonância com o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, que permite a criação de cargos de livre nomeação e exoneração para as funções de direção, chefia e assessoramento, visto que, a seu sentir, visariam a atender a (...) funções de gestão e apoio estratégico, assegurando uma administração coesa e alinhada às diretrizes do governo local*. Discorreu, por fim, sobre a proporcionalidade e necessidade dos cargos criados. Colacionou aportes doutrinários e jurisprudenciais (Evento 27).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que a **Câmara Municipal de Vereadores de Canudos do Vale**, notificada, destacou a regular tramitação da proposição legislativa que originou os dispositivos legais ora questionados. O argumento apresentado, em que pese respeitável, não se relacionada ao objeto do presente feito, visto que a inconstitucionalidade apontada na petição inicial é de natureza material.



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

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 Canudos do Vale**, por sua vez, defendeu a validade da normativa local, sob o fundamento, em suma, de que as atribuições dos cargos em exame seriam compatíveis com o provimento em comissão, uma vez que visariam a *atender a (...) funções de gestão e apoio estratégico, assegurando uma administração coesa e alinhada às diretrizes do governo local*.

Sem razão, contudo.

A rigor, a objeção trazida pelo Município já havia sido devidamente considerada ao longo da petição inicial. Assim, desde o ponto de vista do Ministério Público, 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 dúvida a fundamentação jurídica da presente ação direta, que vai, aqui, inteiramente ratificada.

De todo modo, reitera-se, muito objetivamente, que as atribuições dos cargos impugnados são **claramente burocráticas e/ou genéricas**, tais como: a) *opinar sobre matérias de competência do Gabinete (Auxiliar de Gabinete)*; b) *atender as pessoas que procuram a Prefeitura para tratar de assuntos de sua competência (Diretor de Departamento)*; c) *prestar informações sobre processos, papéis e serviços que estão sob controle e execução, a fim de que os interessados*



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

pgj@mprs.mp.br

possam saber a respeito (Chefe de Turma); d) prestar informações e esclarecimentos sobre assuntos em fase final de decisão ou que devam subir para considerações superiores (Dirigente de Equipe) e e) executar outras tarefas correlatas de chefia, direção e assessoramento (todos os cargos impugnados). Trata-se, com o devido acatamento, de encargos que, ou bem possuem delimitação vaga e imprecisa, ou bem se revestem de natureza operacional cotidiana, que não demandam, para a sua fiel execução, qualquer vínculo qualificado de fidúcia entre o agente político (autoridade superior) e o servidor público. E, se é assim, não há razão para que se excepcione a regra constitucional da investidura pela prévia aprovação em concurso público.

Dito de outro modo, as atribuições dos cargos em comissão supranominados 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.

(...)



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

pgj@mprs.mp.br

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;

Com efeito, cargos em comissão não são cargos de provimento efetivo. Conforme exposto ao longo da petição 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,



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

submetendo-se a concurso público para admissão, de modo que somente excepcionalmente, em número e para situações limitadas, podem ser criados e providos cargos em comissão.

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

São, na verdade, verdadeiros representantes dos agentes políticos, que, subordinados às diretrizes e ordens dadas por estes, ficam incumbidos de dirigir a máquina administrativa e os demais funcionários.

Por isso, também é inerente aos cargos em comissão a ideia de confiança do agente político para com o comissionado, bem como a possibilidade de livre nomeação e exoneração, já que, uma vez perdida a confiança, ou não sendo bem conduzida a chefia, podem ser livremente demitidos, sem a necessidade de processo administrativo. Tal possibilidade está contemplada no artigo 37, inciso II, parte final, da Constituição Federal, e repetida pelo artigo 32 da Constituição Estadual, acima transcrito, o qual dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de concurso público, salvo quanto às nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Mas não é essa a hipótese dos autos, como se viu. Os cargos em comissão impugnados simplesmente não possuem atribuições



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

pgj@mprs.mp.br

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.º1.041.210**. Como se sabe, naquele caso, a Corte de Vértice fixou a seguinte tese:

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

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



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

pgj@mprs.mp.br

De resto, essa compreensão também vai confirmada pela circunstância de os cargos em relevo não cobrarem escolaridade adequada para o seu provimento pela via comissionada. Ao revés, constata-se que os cargos impugnados, muito embora nominalmente envolvam assessoria, chefia ou direção, não preveem qualquer exigência expressa quanto à escolaridade mínima.

Bem por isso, cargos em comissão do mesmo ente municipal - com idêntica nomenclatura e atribuições muito semelhantes às dos cargos ora impugnados¹ - já foram declarados inconstitucionais pelo Pleno deste Tribunal de Justiça, em acórdão assim ementado:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL AFASTADA. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. REGULAR VIGÊNCIA DA LEI MUNICIPAL N.º 581/2011. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. **CARGOS EM COMISSÃO EM DESCOMPASSO COM AS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS. PRESENÇA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE DE ORDEM MATERIAL.** CAUSA DE PEDIR ABERTA. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 20, CAPUT, E §4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, COMBINADOS COM O ARTIGO 37, CAPUT, E INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA FORMA DO ARTIGO 8º, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70043569490, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 28-05-2012) - grifou-se.*

Nesse contexto, não há como deixar de reconhecer a inconstitucionalidade *material* dos dispositivos impugnados.



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

pgj@mprs.mp.br

3. Pelo exposto, requer o **Ministério Público** seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico de **parte do artigo 34**, bem como de **parte do Anexo III**, ambos da **Lei nº 1.036, de 06 de janeiro de 2022**, que *Reorganiza, Reclassifica e Dispõe Sobre os Quadros de Empregos do Pessoal Contratado e Cargos em Comissão, estabelece o Plano de Carreira e Pagamento, e dá outras providências*, do **Município de Canudos do Vale**, especificamente em relação aos cargos em comissão de **Diretor de Departamento, Dirigente de Equipe, Dirigente de Núcleo, Auxiliar de Gabinete e Chefe de Turma**, 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, 22 de novembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

AABSC

¹ Cosoante demonstra o quadro comparativo do item 2 da petição inicial.

² Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.