



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,
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio de **parte do artigo 1º** e de **parte do Anexo I da Lei nº 1.710/2025**, do **Município de Carlos Gomes**, que *altera a redação dos Arts. 19, 21 e 25 da Lei Municipal Nº 1.247, de 17 de julho de 2014 e dá outras providências*, especificamente em relação ao cargo em comissão de **Agente de Apoio Escolar**, pelas razões de direito a seguir expostas:



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

1. O cargo em comissão atacado na presente ação direta de inconstitucionalidade, previsto no artigo 1º da **Lei Municipal nº 1.710/2025**, de **Carlos Gomes**, cujas atribuições estão descritas no **Anexo I** do mesmo diploma legal, encontra-se a seguir especificado:

LEI MUNICIPAL Nº 1.710/2025 DE 07 DE JANEIRO DE 2025.

"Altera a redação dos Arts. 19, 21 e 25 da Lei Municipal Nº 1.247, de 17 de julho de 2014, e dá outras providências."

(...)

Art. 1º. O Art. 19 da Lei Municipal nº 1.247, de 17 de julho de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 19. São criados os seguintes cargos para o quadro de Cargos em Comissão (CC) e Funções Gratificadas (FG) da Administração Centralizada do Executivo Municipal:"

DENOMINAÇÃO	Nº DE CARGOS	PADRÃO
(...)	(...)	(...)
(...)	(...)	(...)
Agente de Apoio Escolar	01	CC 06 /FG 06
(...)	(...)	(...)
(...)	(...)	(...)

ANEXO I

CARGO: AGENTE DE APOIO ESCOLAR
Padrão: CC 06/ FG 06

DESCRIÇÃO SINTÉTICA: *Orientar e auxiliar no atendimento aos alunos com necessidades especiais; acompanhar e orientar na higiene pessoal, alimentação, atividades escolares, executar atividades diárias de cuidado,*



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

orientação e recreação, inclusive no atendimento de alunos com deficiências.

DESCRIÇÃO ANALÍTICA: *Apoiar alunos com necessidades especiais, dificuldades de aprendizagem ou questões emocionais; colaborar com os professores para implementar estratégias de ensino inclusivas; mediar conflitos entre alunos; prestar suporte administrativo, como organizar documentos e registros acadêmicos; promover a inclusão de alunos com necessidades especiais; orientar os alunos na escolha de carreira e definir metas educacionais; acompanhar os alunos nos horários de entrada e saída, durante o intervalo e em todos os espaços escolares; responsabilizar-se pelos alunos que estejam sob a sua guarda; auxiliar os professores nos cuidados com os alunos; proporcionar atividades diversas aos alunos nas Escolas Municipais, visando seu desenvolvimento global e harmonioso nas diferentes áreas: cognitiva, afetiva, social e psicomotora, inclusive auxiliar no atendimento a alunos com deficiências. Proceder, auxiliar e orientar os alunos no que se refere à higiene pessoal e alimentação. Acompanhar e orientar os alunos durante as refeições, estimulando a aquisição de bons hábitos alimentares, auxiliando-os na ingestão de alimentos na quantidade e forma adequada; cuidar, estimular e orientar os alunos na aquisição de hábitos de higiene; observar o comportamento dos alunos durante o período de repouso e no desenvolvimento de atividades diárias, prestando os primeiros socorros quando necessário e/ou relatando as ocorrências não rotineiras ao superior imediato, para as devidas providências. cuidar dos ambientes e dos materiais utilizados no desenvolvimento das atividades, organizando os objetos utilizados; zelar pela saúde e bem-estar dos alunos, promovendo o cuidado e a educação dos mesmos; organizar e acompanhar as atividades lúdicas e recreativas que favoreçam a aprendizagem; participar de capacitações e reuniões pedagógicas e administrativas promovidas pela escola e pela Secretaria Municipal de Educação; colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade; acompanhar o processo de adaptação dos alunos novos na escola e dos que estão nas séries iniciais de um segmento, sobretudo no início das aulas; atuar em oficinas oferecidas em turno integral; orientar e acompanhar alunos com deficiência nas rotinas escolares; preencher planilhas de*



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

controle de: frequência; alimentação; higiene; comunicar e registrar fatos relevantes do dia a dia no caderno de registros com aluno e/ou turma; acompanhar alunos no transporte escolar. Executar outras tarefas semelhantes ou correlatas ao desenvolvimento do ensino.

CONDIÇÕES DE TRABALHO:

Horário de trabalho: a disposição do Prefeito Municipal.

Outras: A função poderá exigir viagens e trabalhos aos sábados, domingos e feriados.

Recrutamento: De livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal.

2. Inicialmente, importante assentar que a impugnação levada a efeito é parcial e **diz respeito exclusivamente ao cargo em comissão especificado**, e não à função gratificada correlata, que, por ser exercida necessariamente por servidores efetivos, possui regime constitucional distinto.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, corroborando a posição ora sustentada, estabeleceu clara distinção entre a disciplina constitucional dos institutos dos cargos em comissão e das funções gratificadas. 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



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

*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 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 arrazoado, 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,



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

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 à atribuições de direção, chefia e assessoramento. Desse modo, padece de inconstitucionalidade material o dispositivo de lei 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.



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

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.*

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



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

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 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



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: 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 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 consimili. **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



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

*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 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).***



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

Apresentados tais aportes, **prossegue-se quanto ao mérito.**

3. As atribuições do cargo em comissão supranominado, como se percebe, não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento devidamente especificadas, **o que demonstra a inconstitucionalidade material do cargo criado**, por estar em claro descompasso com os requisitos constitucionais, como se infere da redação dos artigos 20, *caput* e parágrafo 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 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.



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

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 ensina 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 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,***

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



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

sem caráter profissional, e até mesmo de natureza honorífica e transitória. (grifo nosso)

Diógenes Gasparini² 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.

De tais conceituações, verifica-se que o cargo em comissão compreende quatro ideias: 1) a de excepcionalidade; 2) de chefia; 3) de confiança e 4) de 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 ficam incumbidos de dirigir a máquina

² GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 269/70.
SUBJUR Nº 326/2025



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

administrativa e os demais funcionários, devidamente subordinados às diretrizes e ordens dadas por estes.

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.

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 Dallari³, citando Márcio Cammarosano, bem diferencia as situações, esclarecendo:

³ 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

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 Mello⁴, ao explicar as características dos cargos de provimento efetivo, bem explicita o 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 preencham 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,

⁴ 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

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 vergastado, que possui atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento.

Basta analisar 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**⁵, que não se conciliam com o caráter diferenciado do cargo em comissão.

Em outras palavras: embora se reconheça a relevância social e nobreza das atividades desempenhadas, não se trata de cargo *com atribuições definidas de direção, chefia ou assessoramento* e, tampouco, de cargo destinado à *transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa*.

⁵ Exemplificativamente: *prestar suporte administrativo, como organizar documentos e registros acadêmicos; acompanhar os alunos nos horários de entrada e saída, durante o intervalo e em todos os espaços escolares; auxiliar os professores nos cuidados com os alunos; Proceder, auxiliar e orientar os alunos no que se refere à higiene pessoal e alimentação; organizar e acompanhar as atividades lúdicas e recreativas que favoreçam a aprendizagem; cuidar dos ambientes e dos materiais utilizados no desenvolvimento das atividades, organizando os objetos utilizados.*



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

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.*

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*



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

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 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



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

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.***

(...)

*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.***



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

Na mesma trilha, há ampla jurisprudência do Tribunal de Justiça Estadual. Indicam-se, a título ilustrativo, os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANUDOS DO VALE. PARTE DO ARTIGO 34, BEM COMO PARTE DO ANEXO III DA LEI Nº 1.036/2022. CARGOS DE DIRETOR DE DEPARTAMENTO, DIRIGENTE DE EQUIPE, DIRIGENTE DE NÚCLEO, AUXILIAR DE GABINETE E CHEFE DE TURMA. CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES NÃO RELACIONADAS COM AS DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO.

*1. Inconstitucionalidade de parte artigo 34, bem como de parte do Anexo III da Lei nº 1.036/2022, do Município de Canudos do Vale, especificamente em relação aos cargos de Diretor de Departamento, Dirigente de Equipe, Dirigente de Núcleo, Auxiliar de Gabinete e Chefe de Turma. 2. Os cargos de Diretor de Departamento, Dirigente de Equipe, Dirigente de Núcleo, Auxiliar de Gabinete e Chefe de Turma não apresentam atribuições que justifiquem seu provimento de forma comissionada, ao contrário, as atribuições, muitas delas genéricas, são nitidamente técnicas e burocráticas, sem demandar confiança do Administrador para sua execução. Não há exigência de qualificação acadêmica alguma para o cargo. Não se trata de função de assessoramento, direção ou chefia. Não há indicação de excepcional grau de confiabilidade ou conveniência para a transmissão das diretrizes de uma gestão específica. Não cabe ao ocupante do cargo em estudo a tomada de decisões políticas, o estabelecimento de diretrizes, tampouco o planejamento de ações com ampla discricionariedade. 3. Violação dos artigos 8º, caput, 20, caput e §4º, e 32, caput, da Constituição Estadual. Afronta ao artigo 37, II e V, da Constituição Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 52617005820248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 14-02-2025)*



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 20 E ANEXO II DA LEI Nº 3.012/2014. MUNICÍPIO DE NONOAI/RS. 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. De acordo com o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, e com o artigo 32, “caput”, da Constituição Estadual, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. 2. **Desse modo, padece de inconstitucionalidade material o dispositivo de lei municipal que cria os cargos em comissão de “Coordenador da Banda Municipal”, “Chefe de Departamento de Transporte Escolar”, “Diretor do Departamento de Compras” e de “Secretário da Junta do Serviço Militar”, cujas atribuições são meramente técnicas e burocráticas, em afronta ao disposto nos dispositivos referidos, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, “caput”, da Constituição Estadual, e ao princípio da impensoalidade, burlando, em verdadeira, a exigência de aprovação em concurso público para investidura em cargos públicos (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e artigo 20, “caput”, da Constituição Estadual).** 3. Considerando o resultado do julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade, que culmina na proclamação da inconstitucionalidade de cargos em comissão, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, nos moldes do que prevê o artigo 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. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085809226, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 18-10-2024)*



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

Sendo assim, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade do regramento objurgado, porquanto o cargo criado desborda das hipóteses constitucionalmente admitidas, afrontando, desse modo, os artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

4. 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, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;
- c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico de **parte do artigo 1º e de parte do Anexo I da Lei nº 1.710/2025, do Município de Carlos Gomes**, que



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

altera a redação dos Arts. 19, 21 e 25 da Lei Municipal N° 1.247, de 17 de julho de 2014 e dá outras providência, especificamente em relação ao cargo em comissão de **Agente de Apoio Escolar**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput*, e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Causa de valor inestimável.

Porto Alegre, 8 de maio de 2025.

JOSÉ PEDRO MACHADO KEUNECKE,
Procurador-Geral de Justiça interino.

PC