



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

**PROCESSO Nº 5079018-04.2025.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SOBRADINHO E CÂMARA DE
VEREADORES DE SOBRADINHO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI
MOREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Sobradinho. Parte do artigo 20 da Lei nº 2.233/2001, com redação conferida pelo artigo 6º da Lei nº 4.316/2017 e/ou pelo artigo 1º da Lei nº 5.359/2025, e parte do artigo 3º do Anexo Único da Lei nº 3.111/2009. 1. Aditamento da inicial. Superveniência da Lei nº 5.359/2025, que promoveu mera alteração de nomenclatura de cargos e modificação de padrões remuneratórios, sem alterar as atribuições impugnadas. Ausência de perda do objeto.



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

Presença dos requisitos autorizadores do aditamento, mantendo-se hígido o cerne da discussão constitucional. 2. Criação de cargos em comissão com atribuições genéricas, padronizadas e indistintas, que não refletem genuínas funções de direção, chefia ou assessoramento. Descrições vagas e uniformes aplicáveis indistintamente a dezenas de cargos diferentes, sem especificidade técnica ou correlação com as áreas de atuação. Descumprimento dos parâmetros fixados pelo STF no Tema 1010 (RE 1.041.210). Afronta aos artigos 8º, caput, 20, caput e § 4º, e 32, caput, da Constituição Estadual, e artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.
MANIFESTAÇÃO PELO ADITAMENTO DA INICIAL E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.

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 20 da Lei nº 2.233/2001**, que dispõe sobre os quadros de cargos e funções públicas do Município, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências, do Município de Sobradinho, com redação conferida pelo artigo 6º da Lei nº 4.316, de 20.04.2017 e/ou pelo artigo 1º da Lei nº 5.359/2025, especificamente em relação aos cargos em comissão de *Diretor de Projetos e Engenharia; Diretor do Gabinete de Governança Financeira e Contábil; Assessor Jurídico; Diretor do Departamento de Captação de*



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

*Recursos e Prestação de Contas; **Diretor do Departamento de Atividades Administrativas da Educação**; Diretor de Obras; Diretor de Meio Ambiente; Diretor de Cultura e Turismo; Supervisor Escolar; Divisão de Empenho; Coordenador de Licitações; Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Integração Comunitário; Diretor do Ambulatório Municipal; Coordenador de Máquinas e Equipamentos; Diretor do Serviço de Inspeção Municipal; Diretor de Assistência Social; Diretor do Departamento de Projetos Agropastoris e de Fomento; Diretor de Compras; Chefe de Almoxarifado; Coordenador de Comércio e Indústria; Coordenador do Setor de Fiscalização; Diretor de Finanças; Diretor de Contabilidade; Assessor de Imprensa; Coordenador do Departamento de Recursos Humanos; Coordenador da Patrulha Agrícola; Coordenador de Projetos, Coordenador do Setor de Habitação; Coordenador de Esportes; Encarregado do Ambulatório Municipal; Assessor de Secretaria; Coordenador Social; Encarregado de Trânsito; Encarregado do Setor Escolar; Encarregado da Junta Militar/MTB; Assessor de Gabinete; Encarregado de Estoque e Controle; Chefe de Ações Comunitárias; Coordenador Administrativo Fazendário; Chefe de Obras; Encarregado de Portaria; Encarregado Administrativo; Coordenador Técnico de Infraestrutura; Chefe de Equipes de Manutenção da Malha Viária; Chefe de Serviços; Encarregado de Serviços Administrativos; Chefe do Setor de Infraestrutura; Encarregado das Atividades do Britador; Chefe de Urbanismo e*



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

*Desenho Técnico; Encarregado do Núcleo de Saúde, e Diretor de Atividades de Usinagem de Asfalto, **Chefe de Serviços Urbanos**, bem como de **parte do artigo 3º do Anexo Único da Lei nº 3.111/2009, no que se refere à descrição genérica dos cargos em comissão** denominados “Diretores”, “Coordenadores”, “Assessores”, “Supervisores”, “Chefes”, “Encarregados” e “Capatazes”, todos os atos normativos do **Município de Sobradinho**, 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.*

A Câmara de Vereadores de Sobradinho e o Município de Sobradinho, notificados (Eventos 7 e 9, respectivamente), permaneceram silentes (Evento 14).

O Procurador-Geral do Estado, citado, informou, em sede prefacial, *que houve modificação de parte da norma combatida após a propositura da ação, em face da publicação da Lei Municipal nº 5.359, de 30 de abril de 2025, que reclassifica cargos em comissão, altera a Lei Municipal nº 2.233, de 20/12/2001 e dá outras providências. Asseverou, em acréscimo, que referida lei, dentre outras modificações, alterou o padrão de alguns dos cargos questionados e a nomenclatura do cargo em comissão de ‘Chefe de Marcenaria’, passando a ser denominado ‘Chefe de Serviços Urbanos’, bem como a nomenclatura do cargo em comissão de ‘Diretor Departamento de Atividades Administrativas’, passando a ser denominado ‘Diretor do Departamento de Atividades*



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

Administrativas da Educação’. No mérito, ofereceu a defesa dos atos normativos, nos termos do artigo 95, §4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais. Postulou, preliminarmente, a intimação do proponente para manifestação sobre o prosseguimento da demanda, diante da modificação parcial das normas combatidas por lei superveniente. No mérito, requereu a manutenção dos dispositivos impugnados ou, subsidiariamente, a modulação dos efeitos da decisão, a fim de preservar a segurança jurídica e para que não seja prejudicada a continuidade da prestação do serviço público (Evento 13).

2. Aditamento da inicial:

Consoante noticiado pelo Procurador-Geral do Estado, houve modificação de parte da norma combatida após a propositura da ação, em face da publicação da Lei Municipal nº 5.359, de 30 de abril de 2025, que reclassifica cargos em comissão, altera a Lei Municipal nº 2.233, de 20/12/2001 e dá outras providências.

No entanto, examinado o mencionado ato normativo, cuja cópia segue anexa a presente manifestação, constata-se que:

a) houve **mera modificação da nomenclatura – não das atribuições** – dos cargos em comissão outrora denominados



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

“Diretor do Departamento de Atividades Administrativas” e “Chefe de Marcenaria”, que passaram a ser designados, respectivamente, como “Diretor Departamento de Atividades Administrativas da Educação” e “Chefe de Serviços Urbanos”, e

b) houve simples **alteração do padrão** de cargos questionados, a saber: Diretor do Departamento de Projetos Agropastoris e de Fomento, Assessor de Imprensa, Assessor de Gabinete e Chefe de Obras.

Como se vê, a novel legislação não tem o condão de ensejar a perda do objeto do presente feito.

Salienta-se que estão presentes os requisitos que autorizam o aditamento ora requerido, eis que, justamente por se tratarem de dispositivos muito semelhantes, a alteração legislativa levada a efeito pode ser questionada sem que sejam necessárias novas informações, sendo que o cerne da discussão ora desenvolvida permanece hígido.

Nesse sentido:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL QUE REGULAMENTA TAXA JUDICIÁRIA, CUSTAS E EMOLUMENTOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Ação direta em que se discute a constitucionalidade dos arts. 1º; 20, caput; 26, caput e § 4º; 27, caput e § 2º; 38 (na parte em que revoga o art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.852/1992) e das Tabelas A, B, C, D, E, F, G e H, da Lei Estadual nº 11.404/1996, do Estado de Pernambuco, que regulamenta as taxas, custas e emolumentos cobrados no âmbito do Poder Judiciário. 2. A revogação do § 4º, do art. 26, pela Lei Estadual nº 14.989/2013, bem como a modificação substancial das Tabelas A, B, C, D, E, F, G e H pelas Leis Estaduais nº



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

12.148/2001 e nº 12.978/2005 prejudicam parcialmente o objeto da ação. 3. Indeferimento do pedido de aditamento da inicial para incluir as alterações trazidas pela Lei Estadual nº 12.978/2005. **A jurisprudência desta Corte é no sentido de que o aditamento à inicial somente é possível nas hipóteses em que a inclusão da nova impugnação (i) dispense a requisição de novas informações e manifestações; e (ii) não prejudique o cerne da ação, o que não ocorre no presente caso. Precedente.** 4. O Supremo Tribunal Federal vem afirmando a validade da utilização do valor da causa como base de cálculo das taxas judiciárias e custas judiciais estaduais, desde que haja fixação de alíquotas mínimas e máximas e mantida razoável correlação com o custo da atividade prestada. Precedentes. 5. Os dispositivos da Lei Estadual nº 11.404/1996 que tratam de fixação de emolumentos para os serviços notariais e de registro não violam a competência da União para estabelecer normas gerais sobre a matéria (CF/88, art. 24, IV), visto que os Estados detêm competência suplementar e podem exercê-la de maneira plena na ausência de legislação federal (CF/88, art. 24, § 2º e 3º). 6. A jurisprudência desta Corte fixou-se no sentido de que o produto da arrecadação da taxa judiciária pode ser destinado a despesas diversas à remuneração do serviço de prestação jurisdicional, desde que não haja destinação a instituições privadas, entidades de classe ou Caixa de Assistência dos Advogados. Precedentes. 7. Ação conhecida em parte e, nessa parte, julgada improcedente. (STF - ADI: 1926 PE, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 20/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/06/2020)

Requer-se, assim, o aditamento da inicial.

3. No mérito, analisados os autos, verifica-se que a **Câmara de Vereadores de Sobradinho** e o **Município de Sobradinho**, notificados para prestarem informações a respeito dos dispositivos legais questionados, deixaram passar em branco os prazos para suas manifestações. O Exmo. **Procurador-Geral do**



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

Estado, por sua vez, citado para oferecer a defesa dos atos normativos, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que estes contam com presunção de constitucionalidade.

Sendo assim, não foi trazido aos autos, seja por parte da autoridade da qual emanou a lei impugnada, seja por parte do Procurador-Geral do Estado, qualquer argumento apto a colocar em xeque a fundamentação jurídica trazida com a petição inicial da presente ação direta, que vai, aqui, inteiramente ratificada.

A esse respeito, reitera-se a compreensão de que os dispositivos em questão padecem de inconstitucionalidade material, no que se refere aos cargos em comissão impugnados¹.

As atribuições dos cargos em comissão supranominados, colacionadas 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, *in verbis*:

Constituição Estadual

Art. 8º – O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela

¹ Destacou-se na exordial, à qual nos reportamos, que a impugnação levada a efeito é parcial e **diz respeito exclusivamente aos cargos em comissão de que tratam os dispositivos impugnados**, e não às funções gratificadas, que, por serem exercidas necessariamente por servidores efetivos, possuem regime constitucional distinto.



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

legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

(...)

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

(...)

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

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

Constituição Federal

Art. 37. (...).

(...)

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

(...)

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

Consoante afirmativa tecida na peça vestibular, a qual se pede vênica para reproduzir novamente, os cargos em comissão não são cargos de provimento efetivo. Nessa perspectiva é a lição de



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

Hely Lopes Meirelles², 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 Gasparini³ 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) 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.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 83.

³ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007. ps. 269/70.



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

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.

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, 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 e sejam delimitadas de forma clara e precisa.



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

Repisa-se 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**



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

É justamente o que não se verifica com os cargos vergastados, os quais possuem atribuições genéricas e imprecisas.

No caso, foram estabelecidas atribuições únicas e padronizadas para os cargos em comissão com denominação de “Diretores”, “Coordenadores”, “Assessores”, “Supervisores”, “Chefes” e “Encarregados”, ora impugnados, sem considerar as particularidades de cada cargo em específico.

Exemplificativamente: as atribuições do cargo em comissão de “Diretor de Projetos e Engenharia” são rigorosamente as mesmas do cargo em comissão de “Diretor do Ambulatório Municipal”, embora trabalhem em áreas com especificidades completamente distintas. Idêntico raciocínio se aplica aos casos dos cargos de “Coordenador de Comércio e Indústria” e “Coordenador de Máquinas” ou, então, de “Encarregado de Trânsito” e “Encarregado das Atividades do Britador” ou, ainda, de “Chefe de Urbanismo e Desenho Técnico” e “Chefe de Almoxarifado”.

Mais que isso. Os requisitos de escolaridade foram estabelecidos de maneira completamente aleatória, sem qualquer relação com as atribuições fixadas.



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

Por exemplo: a) a legislação impugnada exige que um ocupante do cargo em comissão de “Assessor Jurídico” – que pressupõe qualificação técnica especializada, por evidente – tenha completado apenas o Ensino Médio; b) da mesma forma, conquanto os cargos de coordenador tenham atribuição de *coordenar e **realizar todas as atividades relacionadas ao apoio técnico, administrativo, político e funcional** das diversas Secretarias*, a exigência é apenas de **ensino fundamental incompleto**. A rigor, basta ser alfabetizado para exercer cargos em comissão como os de “Coordenador de Comércio e Indústria” e “Coordenador do Setor de Fiscalização”; c) aos cargos de Diretor, a quem incumbe, em tese, atribuições como *responsabilizar-se pelos atos de seu departamento e **despachar em nome do Secretário*** exige-se apenas Ensino Médio Completo, mesmo quando, teoricamente, haveria necessidade de qualificação técnica altamente especializada, como, ilustrativamente, no caso do cargo de “Diretor de Projetos e Engenharia”; d) aos cargos de “Chefe” que, segundo descrição das atribuições, incumbe *chefiar e realizar as atividades de campo, **liderando grupos, serviços ou setores bem como equipe de trabalhos e fiscalização, em setor que exija grande responsabilidade, no ambiente administrativo, operacional, técnico, funcional ou burocrático**, conforme as atividades da Secretaria*, exige-se, apenas, **ensino fundamental incompleto**. Causa perplexidade que, **verbi gratia (SUGESTÃO: trocar por “por exemplo”)**, para exercer o cargo em comissão de “Chefe de Urbanismo e Desenho Técnico” baste alfabetização.



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

Quer dizer: a) as atribuições são genéricas e poderiam ser aplicáveis a qualquer cargo em comissão; e b) não há correlação entre as atribuições descritas e a escolaridade exigida.

Assim, está-se diante do que o ex-Ministro Sepúlveda Pertence costumava denominar “inconstitucionalidade chapada” (ou seja, flagrante, gritante, escancarada).

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DONA FRANCISCA. LEI MUNICIPAL Nº 1.963/2023. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. COORDENADOR SETORIAL. OFENSA AOS ARTIGOS 37, II E V DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E 20, CAPUT E § 4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A LEI MUNICIPAL Nº 1.963/2023 DE DONA FRANCISCA PROMOVEU MODIFICAÇÕES NA LEI 1.784/21, CRIANDO O CARGO EM COMISSÃO DE COORDENADOR SETORIAL. A CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO É EXCEÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO, CONSOANTE O DISPOSTO NO ART. 37, II, E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, BEM COMO NOS ARTS. 20, CAPUT E § 4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 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 COMMISSIONADOS CRIADOS DEVE GUARDAR PROPORCIONALIDADE COM A NECESSIDADE QUE ELES VISAM SUPRIR E COM O NÚMERO DE SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS EFETIVOS NO



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

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. AS ATRIBUIÇÕES DO CARGO IMPUGNADO NÃO REFLETEM FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO, MANTENDO-SE COMO ATIVIDADES PERMANENTES E BUROCRÁTICAS, COM DESCRIÇÕES GENÉRICAS, REMANESCENDO O VÍCIO MATERIAL JÁ APONTADO EM AÇÕES DIREITAS DE INCONSTITUCIONALIDADES ANTERIORMENTE APRECIADAS POR ESTE ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51317214320248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roberto Carvalho Fraga, Julgado em: 11-10-2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALVORADA. CARGOS EM COMISSÃO. FUNÇÕES COMMISSIONADAS. CHEFE DE SETOR. SUPERVISOR. COORDENADOR. FUNÇÕES DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. DESEMPENHO DE ATIVIDADES BUROCRÁTICAS E TÉCNICAS. ATRIBUIÇÕES GENÉRICAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. I – Declaração de inconstitucionalidade de parte do art. 35 e dos Anexos I, II e III, todos da Lei nº 3.666/2022, do Município de Alvorada, especificamente quanto aos cargos em comissão e funções gratificadas de Chefe de Setor, Supervisor e Coordenador. II – Mostra-se imprescindível que os cargos em comissão se destinem às funções de direção, chefia, ou assessoramento, funções estratégicas para a Administração Pública, das quais se possa depreender a existência de especial vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o agente nomeado, sendo vedada a criação de tais cargos para execução de atividades burocráticas e permanentes da Administração, voltadas a questões administrativas e técnicas. III – Quanto aos requisitos para criação de cargo em comissão, o Supremo Tribunal Federal (Tema 1010) 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



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

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". IV – As atribuições dos cargos de Chefe de Setor, Supervisor e Coordenador, são vagas e genéricas, voltadas para a direção, supervisão, coordenação, orientação e gerenciamento de qualquer atividade em todo e qualquer setor da Administração Municipal, assim como atreladas à elaboração de relatórios. O nível de escolaridade exigido é ensino fundamental incompleto, o que evidencia a ausência de correlação entre as competências exigidas para o exercício de altas funções da Administração Pública e aquelas previstas na lei atacada. Não se trata de atividades de assessoramento, chefia ou direção propriamente ditas. De modo contrário, possuem cunho burocrático e descrição imprecisa. V - Verifica-se, portanto, inconstitucionalidade material 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. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085765444, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 19-12-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RETIRADA DO ORDENAMENTO JURÍDICO DOS ARTIGOS 50, 51 E 52, E PARTE DOS ARTIGOS 11, 13, 15, 17, 19, 21, 23 E 25, TODOS DA LEI MUNICIPAL Nº 2.164, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE PUTINGA, QUE DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO E DISPÕE SOBRE O PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS E QUADROS DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. ATRIBUIÇÕES GENÉRICAS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 20, CAPUT E PARÁGRAFO 4º, E 32, CAPUT, DA



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

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRODUÇÃO DE EFEITOS A PARTIR DE 180 DIAS A CONTAR DA DATA DE PUBLICAÇÃO DESTE ACÓRDÃO. JULGARAM PROCEDENTE A PRETENSÃO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083563734, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 30-04-2020)

3.1. Merece especial destaque a sistemática adotada pelo legislador municipal no artigo 3º do Anexo Único da Lei nº 3.111/2009, **no que se refere aos cargos em comissão** (e aqui se reitera que a causa de pedir **não abrange funções gratificadas**).

O referido dispositivo estabelece um modelo normativo manifestamente incompatível com os requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão, na medida em que fixa atribuições genéricas, padronizadas e indistintas para dezenas de cargos diferentes, sem qualquer especificidade que demonstre a real natureza de direção, chefia ou assessoramento em cada caso concreto.

Observe-se que o texto legal cria verdadeiras "categorias funcionais" (Diretores, Coordenadores, Assessores, Supervisores, Chefes, Capatazes e Encarregados), atribuindo a cada categoria uma descrição uniforme de competências, independentemente da unidade administrativa, da complexidade das funções, da especialidade técnica exigida ou da posição hierárquica ocupada.



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

Esta técnica legislativa viola frontalmente o requisito estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.041.210 (Tema 1010), segundo o qual "as atribuições dos **cargos em comissão** devem estar descritas, de forma clara e objetiva, **na própria lei que os instituir**". A clareza e objetividade exigidas pelo Supremo Tribunal Federal são incompatíveis com descrições genéricas que servem, indistintamente, para qualquer unidade administrativa.

Como exemplo desta inadequação constitucional, veja-se que um "Diretor de Projetos e Engenharia" possui, segundo a lei, exatamente as mesmas atribuições de um "Diretor de Assistência Social" ou de um "Diretor do Ambulatório Municipal", embora se tratem de áreas que, evidentemente, exigem competências específicas e diferenciadas. O mesmo ocorre com os "Coordenadores", os "Assessores" e as demais categorias funcionais.

Esta uniformização artificial das atribuições revela a ausência de um delineamento específico das reais funções a serem desempenhadas, impedindo a verificação concreta da natureza de direção, chefia ou assessoramento constitucionalmente exigida. Em outras palavras, o legislador municipal, em vez de efetivamente descrever as atribuições de cada cargo, limitou-se a apresentar fórmulas vagas e genéricas que poderiam se aplicar a praticamente qualquer função pública.

Ao adotar esta técnica legislativa, o dispositivo parcialmente impugnado não permite identificar se as funções



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

efetivamente desempenhadas correspondem àquelas reservadas pela Constituição aos cargos de livre nomeação e exoneração. A generalidade e a imprecisão das descrições funcionais evidenciam, em verdade, uma tentativa de contornar a limitação constitucional ao uso de cargos em comissão.

Vale reafirmar que o artigo 3º do Anexo Único da Lei nº 3.111/2009 estabelece, ainda, requisitos de escolaridade absolutamente desconectados da complexidade que seria inerente a funções de direção, chefia e assessoramento. Ao exigir apenas *Ensino Médio completo* para Diretores e Assessores, *Ensino Fundamental incompleto* para Coordenadores, Chefes, Capatazes e Encarregados, e *Ensino Médio incompleto* para Supervisores, a lei evidencia que os cargos, na realidade, não pressupõem as competências técnicas e gerenciais que seriam próprias de posições estratégicas.

Esta desconexão entre as atribuições nominalmente atribuídas e os requisitos de qualificação exigidos confirma o diagnóstico de que os **cargos em comissão** impugnados não foram criados para o exercício genuíno de funções de direção, chefia e assessoramento, mas sim para permitir o ingresso na Administração Pública municipal sem a realização de concurso público.

Ademais, ao dispor que cargos com denominações tão distintas quanto "Coordenador de Comércio e Indústria", "Coordenador do Setor de Fiscalização", "Coordenador de Máquinas e Equipamentos" e "Coordenador de Esportes" exercem exatamente



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

as mesmas funções e possuem os mesmos requisitos, o legislador desconsidera a evidente especificidade técnica que cada uma dessas áreas exigiria, confirmando a artificialidade das descrições funcionais.

A padronização genérica das atribuições revela a total desconexão entre a nomenclatura dos cargos e suas reais funções, resultando em violação não apenas ao requisito de que os cargos em comissão sejam destinados exclusivamente a funções de direção, chefia e assessoramento, mas também à exigência de que estas atribuições estejam descritas "de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir", conforme determinado pela Corte de vértice.

Portanto, a técnica legislativa adotada no artigo 3º do Anexo Único da Lei nº 3.111/2009, ao estabelecer atribuições genéricas, padronizadas e desconectadas da especificidade dos cargos, constitui violação autônoma e qualificada aos preceitos constitucionais que regulam a criação de cargos em comissão, justificando, por si só, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

3.2. Destarte, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, porquanto os cargos criados desbordam das hipóteses constitucionalmente admitidas, afrontando, desse modo, os artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e §



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

4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

4. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja acolhido o pedido de aditamento da inicial e, no mérito, julgado integralmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de **parte do artigo 20 da Lei nº 2.233/2001**, que *dispõe sobre os quadros de cargos e funções públicas do Município, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências, do Município de Sobradinho, com redação conferida pelo artigo 6º da Lei nº 4.316, de 20.04.2017 e pelo artigo 1º da Lei nº 5.359/2025, especificamente em relação aos cargos em comissão de Diretor de Projetos e Engenharia; Diretor do Gabinete de Governança Financeira e Contábil; Assessor Jurídico; Diretor do Departamento de Captação de Recursos e Prestação de Contas; Diretor do Departamento de Atividades Administrativas da Educação; Diretor de Obras; Diretor de Meio Ambiente; Diretor de Cultura e Turismo; Supervisor Escolar; Divisão de Empenho; Coordenador de Licitações; Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Integração Comunitário; Diretor do Ambulatório Municipal; Coordenador de Máquinas e Equipamentos; Diretor do Serviço de Inspeção Municipal; Diretor de Assistência Social; Diretor do Departamento de Projetos Agropastoris e de Fomento; Diretor de Compras; Chefe de Almoxarifado; Coordenador de Comércio e Indústria; Coordenador do Setor de Fiscalização;*



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

*Diretor de Finanças; Diretor de Contabilidade; Assessor de Imprensa; Coordenador do Departamento de Recursos Humanos; Coordenador da Patrulha Agrícola; Coordenador de Projetos, Coordenador do Setor de Habitação; Coordenador de Esportes; Encarregado do Ambulatório Municipal; Assessor de Secretaria; Coordenador Social; Encarregado de Trânsito; Encarregado do Setor Escolar; Encarregado da Junta Militar/MTB; Assessor de Gabinete; Encarregado de Estoque e Controle; Chefe de Ações Comunitárias; Coordenador Administrativo Fazendário; Chefe de Obras; Encarregado de Portaria; Encarregado Administrativo; Coordenador Técnico de Infraestrutura; Chefe de Equipes de Manutenção da Malha Viária; Chefe de Serviços; Encarregado de Serviços Administrativos; Chefe do Setor de Infraestrutura; Encarregado das Atividades do Britador; Chefe de Urbanismo e Desenho Técnico; Encarregado do Núcleo de Saúde, e Diretor de Atividades de Usinagem de Asfalto, **Chefe de Serviços Urbanos**, e, também, na sua redação originalmente impugnada (ou seja, anterior ao advento da Lei nº 5.359/2025), com fulcro em se evitar indesejável efeito repristinatório, bem como de **parte do artigo 3º do Anexo Único da Lei nº 3.111/2009, no que se refere à descrição genérica dos cargos em comissão denominados “Diretores”, “Coordenadores”, “Assessores”, “Supervisores”, “Chefes”, “Encarregados” e “Capatazes”, todos os atos normativos do Município de Sobradinho**, por afronta aos artigos 8º, caput, 20,*



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

caput e § 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 03 de junho de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

RCA

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 497/2025