



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRIMEIRO VICE-PRESIDENTE DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:**

**CONTRARRAZÕES A RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGO EM
COMISSÃO.**

1. Ausência de cotejo analítico entre o caso dos autos e do aresto paradigmático, com vistas à demonstração do anunciado dissídio jurisprudencial. Súmula n.º 284 do Supremo Tribunal Federal.

INADMISSÃO.

2. Embora opostos embargos de declaração ao julgado, o requisito do prequestionamento não foi implementado, pois o colegiado estadual não emitiu juízo acerca do artigo 3º, inciso I, e artigo 4º, ambos da Lei nº 9.868/99, apontados nas razões recursais como violados. Assim, o recurso não deve ser admitido, conforme o enunciado sumular n.º 211 do Superior Tribunal de Justiça. **INADMISSÃO.**

3. O órgão colegiado manifestou-se sobre todos os pontos relevantes à solução da controvérsia, achando-se o acórdão suficientemente fundamentado. **DESPROVIMENTO.**

4. A edição de leis posteriores pelo Município de Canoas não afastou o vício de inconstitucionalidade assente nas normas objurgadas na inicial, razão pela qual não há que falar extinção da presente ação direta de inconstitucional pela perda superveniente de objeto. **DESPROVIMENTO.**

5. Não há que se falar em inépcia da inicial, vez que esta "*descreveu corretamente os cargos e as atribuições referentes à lei impugnada, bem como, em relação lógica de causa e efeito, as virtuais infrações à Constituição Federal*". **DESPROVIMENTO.**

PROCESSO N.º: 70062633714
RECORRENTE: MUNICÍPIO DE CANOAS/RS
RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
OBJETO: CONTRARRAZÕES A RECURSO ESPECIAL

1. DO RELATO:

Trata-se de recurso especial interposto pelo **MUNICÍPIO DE CANOAS/RS**, com fundamento no artigo 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, em face de acórdãos exarados pelo **ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, que, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**, ao efeito "*de declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução [...] de texto, do art. 48 da Lei Municipal nº 5.363/2009, e parte de seu Anexo III, com as alterações trazidas pelas Leis nº 5.405/2008, nº 5.481/2009, n.º 5.546/2010 e nº 5.624/2011, todas do Município de Canoas, no que ele pertine*



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

ao cargo em comissão de Gestor de Unidade”, diferindo a eficácia da decisão pelo período de 90 dias a contar da publicação do acórdão, e, em sequência, desacolheu os embargos de declaração opostos pelo ente federativo.

As ementas dos acórdãos foram assim redigidas (fls. 782-5, 834 e 881):

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI MUNICIPAL 5.363/09 COM ALTERAÇÕES ADVINDAS DAS LEIS
5.405/09, 5.481/09, 5.546/10 E 5.624/11.
MUNICÍPIO DE CANOAS.
PERDA PARCIAL DO OBJETO POR REDUÇÃO DO NÚMERO DE CARGOS
COMMISSIONADOS ATRAVÉS DE LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE.
CONSTITUCIONALIDADE DA PARTE SUBSISTENTE DA LEI IMPUGNADA.
CARGOS DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO.
CRIAÇÃO E PROVIMENTO NA FORMA COMMISSIONADA.
CONSTITUCIONALIDADE.
OBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, CAPUT, 20, CAPUT E §4º,
E 32 CAPUT TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E TAMBÉM AO
ARTIGO 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL.
PREFACIAIS.
Preliminar de inépcia da inicial suscitada tanto pelo Município quanto
pela Câmara Municipal de Canoas.
Alegado defeito que diz com caráter genérico e impreciso da
mesma, desatendendo à regra do art. 282 do Código de Processo
Civil.
Hipótese em que a petição inicial descreveu corretamente os cargos
e as atribuições referentes à lei impugnada, bem como - em relação
lógica de causa e efeito - as virtuais infrações à Constituição Federal;
inocorrente assim a possibilidade sancionatória do art. 295 do Código
de Processo Civil.
Inexistem incoerências ou contradições na exordial, mas apenas
deduções e conclusões jurídicas diversas daquelas defendidas pelo
Poder Público Municipal.
No mais, trata-se de matéria de mérito, tal como já explicitado nos
precedentes n. 70010199917, Relator o eminente Desembargador
Arminio José Abreu Lima da Rosa e n. 70051015568, Relator o
eminente Desembargador Carlos Eduardo Zietlow Duro.
Prefacial rejeitada.
Segunda defesa dilatória; extinção do feito por impossibilidade
jurídica do pedido tanto que a lei atacada (Lei n. 5.663/2009) sofreu
sucessivas modificações por conta das Leis Municipais n. 5.667/12 e
n. 5.730/13 e ainda n. 5.732/13, que alteraram o diploma inicialmente
referido.
Mera adequação do objeto último da ação, pois as normas
supervenientes apenas reduziram a abrangência da aqui atacada, o
que não afasta a possibilidade de julgamento de sua
constitucionalidade naquilo que restou preservado no plano da
eficácia e da existência.
Segunda prefacial desacolhida.
Preliminar de extinção do processo sem enfrentamento de mérito,
tanto que tal diria com a análise da subjetividade da conduta do
Senhor Prefeito Municipal, implicando dentre outras coisas a abertura
de dilação probatória, incabível no caso.
Referida análise subjetiva estaria materializada no uso da expressão
“mascarar”, a fl. 11 do pedido inicial. No caso nem de longe se
tipificou tal errônea, visto que houve um mero excesso retórico
perfeitamente compreensível no cenário argumentativo inserido na
inicial.
Terceira prefacial igualmente desacolhida.**

Mérito.



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

Os 25 cargos em comissão de Assessor de Gestão Municipal I, os 79 cargos em comissão de Assessor de Gestão Municipal II e os 45 cargos de Assessor de Gestão Municipal III enquadram-se naquelas hipóteses legais de comissionamento pelo elemento confiança e pela destinação para funções de direção, chefia e assessoramento, com livre nomeação e demissibilidade *ad nutum*.

Observância à sistemática contida nos artigos 8º, 20, §4º e 32, §§1º e 2º da Constituição Estadual, cuja disciplina está em consonância com o disposto no artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal:

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 Constituição Federal 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 12, de 14/12/95) (Vide ADI n.º 1521/STF)

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 12, de 14/12/95) (Vide LEC n.º 10.842/96) (Vide ADI n.º 1521/STF)

§ 1º - Os cargos em comissão não serão organizados em carreira.

§ 2º - A lei poderá estabelecer, a par dos gerais, requisitos específicos de escolaridade, habilitação profissional, saúde e outros para investidura em cargos em comissão.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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.

O elevado número de vagas decorrentes da lei aqui impugnada dizem basicamente com uma constante e uma variável.

A constante da equação é a dimensão sócio-econômica e populacional do Município de Canoas, que com mais de 300.000 habitantes e um parque industrial considerável (incluindo-se a indústria petrolífera), além de uma natural vocação para a área de serviços, apresenta demanda elevada de serviços públicos.

A administração municipal tem a si carregadas além das atribuições básicas dos gestores de cidades de médio porte também encargos de gestão e planejamento integrados com os demais municípios da região da Grande Porto Alegre. Ao Poder Executivo de Canoas cabe protagonizar o desenvolvimento organizado dentro de seus limites e também, naquilo que interessa, em sua fração ponderal no Estado do Rio Grande do Sul.

Para realidades superlativas concorrem números igualmente superlativos, implicando equilíbrio dinâmico da administração pública.



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

A variável se refere à forma de administrar das diferentes correntes ideológicas e/ou partidos políticos.

A recorrente antinomia entre Estado Mínimo ou Máximo, com todos os seus intervalos e graus de razoabilidade, aqui se manifesta por uma ampliação da presença do Poder Público, através da execução de políticas por um sistema misto de cargos providos por concurso e outros absolutamente transitórios na investidura, evidentemente providos por comissionamento. Característica de gestão que legitimou-se pelas urnas e pelo regular processo legislativo, devendo assim ser compreendida sem embargo de no futuro, por outras gestões, ser desconstituída de forma direta (via legislativa) ou indireta (simplesmente pelo não provimento das vagas).

Ensino de Sundfeld e Pagani de Souza em artigo publicado na RDA, vol. 243, de set/9, 2006, em que é afirmado *verbis* “para os postos mais altos da administração pública deve-se admitir existência em cargos em comissão”.

Se alguma perplexidade se estabelece, tal diz exatamente com o número de cargos e a operação política dos vetores antes referidos; na atual administração do Município de Canoas observa-se uma opção política pela horizontalidade, que remete naturalmente a uma ampliação do número de pessoas responsáveis por dirigir, chefiar e assessorar.

Organograma a fl. 524 que explicita a hierarquia estabelecida restando claro que a função de gestor de unidade diz com a extensão das funções executivas do prefeito e dos secretários, gerenciando de forma mediata as equipes, executando programas de governo e políticas públicas de natureza o mais das vezes pontual dentro das diretrizes do governo municipal, diferentemente do gerente de equipe e dos integrantes desta, que são servidores de carreira que exercem atividades executivas e burocráticas na acepção mais ancestral de ambas as palavras(de tal forma são atendidas as mulheres, os idosos, defesa civil, diversidade, etc.).

Os núcleos de assessoramento, que são o segmento estatisticamente mais relevante dos cargos em exame estabelecem sequência lógica entre as secretarias e os órgãos executivos, dentro de um sistema que pode ser facilmente visualizado no organograma a fl. 527 e também na descrição das atribuições do trabalho de cada cargo.

O Assessor de Gestão Municipal I deve desenvolver estudos, planos e projetos complexos e assessorar em todas as fases do processo decisório, em especial no que diz com sua chefia superior, ou seja, o secretário. O Assessor de Gestão Municipal II tem funções simétricas respondendo ao diretor, e o Assessor de Gestão Municipal III da mesma forma, atendendo às chefias.

O Assessor Especial II deve assessorar o gabinete do prefeito e outros órgãos a que for designado, para “a transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa”, exatamente como descrito do artigo 20, § 4º da Constituição Federal.

Do alentado número de documentos trazidos a exame é possível constatar a destinação de tais servidores justamente para as atividades em que a Constituição excepciona a forma de ingresso pela via exclusiva do concurso público.

A descrição das atribuições se deu de forma específica, cargo a cargo, não se evidenciando um desvio das hipóteses legais de comissionamento. As atividades não são burocráticas e exigem qualificação e confiança específicas para dirigir, assessorar e chefiar. O Cargo de Gestor de Unidade, em razão da natureza de suas atribuições, as quais, salvo melhor juízo, afiguram-se incompatíveis com os requisitos constitucionais que regem a matéria, considerado o contexto em que se inserem.

A Constituição Federal e a Constituição Estadual estabelecem como regra a exigência de concurso para ingresso no serviço público. Somente situações excepcionais, expressamente consagradas no texto constitucional, admitem o ingresso sem prévio concurso público.

A exceção à exigência mencionada foi estabelecida para os cargos em comissão, declarados de livre nomeação e exoneração, os quais



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

se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, sendo inconstitucionais normas que estabeleçam qualquer outro tipo de atribuição.

Com efeito, compete ao Poder Executivo, privativamente, nos termos do artigo 60, inciso II, alínea 'd', da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, por simetria, na forma do artigo 8º, caput, da Constituição da Província, a iniciativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública.

A par disso, a avaliação da conveniência e oportunidade administrativa e financeira de serem criados/organizados órgãos na administração direta ou indireta do Município está inserida dentro do poder discricionário do Administrador.

Vale dizer, a legislação que cria o cargo em comissão deve especificar as respectivas atribuições, no corpo do texto ou no seu anexo, em atendimento ao ordenamento constitucional que preceitua que tais atribuições devem se amoldar a determinadas diretrizes norteadoras dos cargos em comissão e funções gratificadas. Ressalte-se, ainda, acerca da possibilidade de provimento de cargo ou emprego público mediante contratação direta de pessoal pela Administração Pública, ou seja, independentemente de prévia aprovação em concurso público, nos termos do que dispõe o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, reproduzido no inciso IV do art. 19 da Constituição Estadual.

Idêntica disposição consta no art. 20 da Carta Política Estadual, que prevê, ainda, em seu art. 32, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 12 de 14/12/1995, que 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.

Os cargos em comissão, portanto, excepcionam a regra geral do concurso público e, como tal, devem ser restritivamente admitidos, sob pena de se transformar a exceção, em regra.

Ou seja, sua criação deve estar limitada, estritamente, às hipóteses expressamente previstas no texto constitucional: direção, chefia e assessoramento, sendo que tais atribuições devem estar especificadas em Lei.

Contudo, penso que tal incorre no tocante ao cargo de *Gestor de Unidade*, porquanto da leitura de suas atribuições não se pode depreender a existência do vínculo de confiança entre a autoridade que nomeia e o agente escolhido para a função, característica inerente aos cargos em comissão.

Ou seja, as atribuições do cargo de *Gestor de Unidade* são meramente técnicas e administrativas, rotineiras e inerentes ao próprio funcionamento da Administração Pública, não se compatibilizando com a normativa constitucional que estabelece a excepcionalidade desta espécie de provimento.

Assim, procede parcialmente a presente Ação Declaratória de Inconstitucionalidade manejada contra fração do artigo 48 e de seu anexo III da Lei Municipal 5.363/09 com as alterações advindas das Leis 5.405/09, 5.481/09, 5.546/10 e 5.624/11 do Município de Canoas.

À UNANIMIDADE REJEITARAM AS PRELIMINARES; DIFERIMENTO DE 90 DIAS. ADIN JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA."

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 5.363/09 com alterações advindas das Leis 5.405/09, 5.481/09, 5.546/10 e 5.624/11. MUNICÍPIO DE canoas. afronta AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, *caput*, 20, *caput* e §4º, e 32 *caput* todos da Constituição Estadual, E TAMBÉM AO ARTIGO 37, II e V, da constituição FEDERAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL.



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

1. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão embargado. art. 535 do cpc.
 2. Prequestionamento. A decisão não está obrigada a enfrentar todos os pontos levantados em recurso, mas, sim, a resolver a controvérsia posta. Precedentes.
 3. Pretensão do embargante de ver rediscutida matéria já apreciada por este Colegiado. Impossibilidade, segundo entendimento do STJ e desta Corte.
 4. Manutenção do julgado que reconheceu, por maioria, a inconstitucionalidade do cargo de Gestor de Unidade.
- EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESACOLHIDOS, POR MAIORIA.”**

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 5.363/09 com alterações advindas das Leis 5.405/09, 5.481/09, 5.546/10 e 5.624/11. MUNICÍPIO DE canoas. afronta AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, *caput*, 20, *caput* e §4º, e 32 *caput* todos da Constituição Estadual, E TAMBÉM AO ARTIGO 37, II e V, da constituição FEDERAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL.

1. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão embargado. art. 535 do cpc.
 2. Prequestionamento. A decisão não está obrigada a enfrentar todos os pontos levantados em recurso, mas, sim, a resolver a controvérsia posta. Precedentes.
 3. Pretensão do embargante de ver rediscutida matéria já apreciada por este Colegiado. Impossibilidade, segundo entendimento do STJ e desta Corte.
- EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESACOLHIDOS. UNÂNIME.”**

Em suas razões, o recorrente alega que a Corte Estadual local, ao deixar enfrentar as teses suscitadas pelo Município, contrariou aos artigos 535, incisos I e II; 267, inciso VI, e 295, parágrafo único, todos do Código de Processo Civil, além dos artigos 3º, inciso I, e 4º, ambos da Lei nº 9.868/1999, ao argumento de que, apesar da oposição de embargos, a Corte Estadual local, a par da oposição de embargos, não se manifestou acerca das questões suscitadas pelo insurgente, bem assim porque ausente interesse do Ministério Público quando do julgamento da ADIN, diante da superveniente perda de objeto. Acena, ainda, com a existência de dissídio pretoriano.

Vieram os autos ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, para o oferecimento de contrarrazões.

É o relatório.

2. DA ADMISSIBILIDADE:

O recurso está dispensado de preparo, por se tratar da Fazenda Pública Municipal. Contudo, não merece seguimento à instância suprema.

6



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

Isso porque a alegada divergência jurisprudencial não restou demonstrada, porquanto o insurgente não realizou, com a extensão e a profundidade necessárias, o cotejo analítico entre o caso dos autos e aquele retratado no aresto paradigmático trazido à colação, de molde a demonstrar a perfeita similitude das situações e a diversidade das soluções encontradas, convindo destacar que a reprodução da decisão, sem a confrontação de trechos colidentes, não é suficiente para a comprovação circunstanciada do dissídio jurisprudencial, conforme exigem a lei processual e o Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.¹ Sobre o tema, veja-se:

"[...] 3. Não basta, para o conhecimento do especial pela alínea "c" do permissivo constitucional, a simples transcrição de trechos de julgados ou ementas que a parte entende amparar a tese recursal; deve ser procedido o devido confronto analítico entre o acórdão atacado e o aresto apresentado como paradigma, formalidade inculpada nos arts. 541, parágrafo único, do CPC, e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, e que não foi observada na espécie.

4. Agravo regimental improvido."

(AgRg no AREsp 996.680/MG, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 31/08/2010, DJe 13/09/2010)." – grifou-se.

Diante disso, o pedido recursal encontra óbice, por analogia, no enunciado sumular n.º 284 do Supremo Tribunal Federal (*"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia."*).

Por outro lado, o colegiado estadual não emitiu juízo algum acerca dos artigos 3º, inciso I, e 4º, ambos da Lei nº 9.868/1999, apontados nas razões recursais como violados. Assim, embora opostos embargos de declaração ao julgado, o requisito do prequestionamento não foi implementado, sendo descabida a admissão do recurso quanto aos temas não enfrentados, segundo tranquilo entendimento jurisprudencial, de resto sumulado no enunciado sumular n.º 211 da Corte Superior². Nesse sentido, calha citar:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO AGRAVADA QUE APLICOU OS ÓBICES DAS SÚMULAS 83, 211/STJ E 280/STF. RAZÕES DE RECURSO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, OS FUNDAMENTOS CONCERNENTES ÀS SÚMULAS 83/STJ E 280/STF. SÚMULA 182/STJ. VIOLAÇÃO AO ART. 535, I E II, DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE

¹ Art. 541, parágrafo único, *in fine*, do CPC e 255, §2º, do RISTJ.

²Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal "a quo".



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

PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AGRAVO REGIMENTAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, IMPROVIDO.

I. Hipótese em que a decisão agravada entendeu inócua a violação ao art. 535 e, quanto ao mais, aplicou os óbices das Súmulas 83, 211 do STJ e 280 do STF, concluindo por negar provimento ao Agravo em Recurso Especial.

II. No presente Agravo Regimental, o agravante deixou de impugnar, especificamente, a incidência das Súmulas 83 do STJ e 280 do STF, o que exige aplicação, nessa parte, da Súmula 182/STJ.

III. Não há omissão no acórdão recorrido, quando o Tribunal de origem pronuncia-se, de forma clara e precisa, sobre a questão posta nos autos, assentando-se em fundamentos suficientes para embasar a decisão. Ademais, o Magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte. Nesse sentido: STJ, REsp 739.711/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJU de 14/12/2006. Vale ressaltar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Em tal sentido: STJ, REsp 801.101/MG, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 23/4/2008.

IV. **O Tribunal de origem não se manifestou acerca da alegada ofensa aos arts. 21, 125, I, 131 e 333, I, do CPC e 4º da Lei 10.887/04. Por essa razão, à falta do indispensável prequestionamento, não pode ser conhecido o Recurso Especial, no ponto, incidindo o teor da Súmula 211 do STJ ("Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição dos embargos declaratórios, não foi apreciado pelo Tribunal a quo").**

V. A conclusão quanto à ausência de prequestionamento da matéria não impõe o reconhecimento de ofensa ao art. 535, II, do CPC. Isso porque não configura omissão o fato de o Tribunal de origem não se ter pronunciado sobre determinado dispositivo legal, se a referida análise for desnecessária à solução da lide, tendo ocorrido, in casu, a suficiente fundamentação do julgado. Precedentes do STJ (AgRg no AREsp 171.496/PI, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/04/2013).

VI. Agravo Regimental parcialmente conhecido, e, nessa parte, improvido."

(AgRg no AREsp 345.910/ES, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2014, DJe 11/09/2014)

Assim, deve-se negar seguimento à inconformidade.

3. DO MÉRITO:

No mérito, por igual, o recurso não merece provimento.

Com efeito, ao contrário do que afirma o insurgente, o órgão colegiado manifestou-se sobre todos os pontos relevantes à solução da controvérsia, achando-se o



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

acórdão suficientemente fundamentado. Afinal, o simples fato de as razões de decidir não estarem em conformidade com o que entende o insurrecionado ser correto não importa em omissão ou negativa de prestação jurisdicional, pois não se exige do julgador que se manifeste sobre **todos** os argumentos expendidos pelas partes, mas apenas que decline as razões que entenda suficientes à formação de seu convencimento, motivando a decisão, o que, no caso, indubitavelmente ocorreu. Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. POLICIAL MILITAR DE MINAS GERAIS. EXAME de SAÚDE. REPROVAÇÃO. ILEGALIDADE DO ATO. OMISSÃO DO JULGADO REGIONAL AFASTADA. ANÁLISE DE FATOS E CLÁUSULAS DO EDITAL. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO.

1. **Afasta-se a alegada ofensa ao art. 535, I e II, do CPC, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos. Ressalte-se que não se pode confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.**

2. A desconstituição das premissas lançadas pela instância ordinária, no sentido de se concluir pela ilegalidade do ato de exclusão do candidato, tal como pretendido pelo recorrente, ensejaria o reexame de matéria fática e de cláusulas editalícias, providências vedadas em sede especial, nos termos das Súmulas 5 e 7/STJ.

3. Pelos mesmos motivos, segue obstado o recurso especial pela alínea c do permissivo constitucional, sendo certo que não foram atendidas as exigências insertas nos arts. 541, parágrafo único, do CPC e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(AgRg no REsp 1283006/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 24/09/2014)

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA. NULIDADE DA INTIMAÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. **Não viola o art. 535 do Código de Processo Civil, nem importa negativa de prestação jurisdicional, o acórdão que adotou, para a resolução da causa, fundamentação suficiente, porém diversa da pretendida pelo agravante, para decidir de modo integral a controvérsia.**

2. Rever as conclusões do Tribunal de origem, no tocante à existência de nexo de causalidade entre a conduta do Poder Público e o dano, implica o reexame dos elementos fático-probatórios, o que não é possível pela via eleita (Súmula 7/STJ).

3. O alegado dissídio pretoriano não foi comprovado nos moldes exigidos nos arts. 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil, e 255, § 2º, do Regimento Interno do STJ, uma vez que a parte interessada apenas transcreveu as ementas dos julgados que entendeu favoráveis à sua tese, sem realizar o



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

necessário cotejo analítico entre a fundamentação contida nos precedentes invocados como paradigmas e no aresto impugnado.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(AgRg no AREsp 523.342/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/09/2014, DJe 23/09/2014)

De outro quadrante, quanto à pretensão do Município de Canoas de ver extinto o feito, não lhe assiste razão, como já asseverado pelo Ministério Público quando da apresentação de sua manifestação final, às fls. 729-32:

“[...] De outra feita, no que toca à pretensão do Município de Canoas, que pretende ver extinto o feito sob a alegação da impossibilidade jurídica do pedido, tendo em vista a superveniência das Leis Municipais n.º 5.677, de 17 de fevereiro de 2012, n.º 5.730, de 1º de janeiro de 2013, e n.º 5.732, de 1º de fevereiro de 2013, todas de Canoas, que trouxeram alterações ao texto original da Lei n.º 5.363, de 02 de janeiro de 2009, do mesmo Município, ora parcialmente questionada, desde já se destaca que igualmente não merece prosperar.

A esse respeito, calha destacar, inicialmente, que a Lei n.º 5.677, de 17 de fevereiro de 2012, de Canoas, *que prorroga, para as funções gratificadas, os prazos previstos nos parágrafos 6º e 7º do artigo 48 da Lei n.º 5.363, de 02 de janeiro de 2009*, daquele Município, não enseja quaisquer consequências sobre o objeto da presente ação, visto que suas alterações não dizem com a temática em análise, conforme é possível observar no respectivo texto legal, adiante reproduzido:

Lei Municipal n.º 5.677, de 17 de fevereiro de 2012:

Art. 1º - Fica prorrogado, até 31 de dezembro de 2012, os prazos previstos nos parágrafos 6º e 7º do art. 48 da Lei n.º 5.363, de 2 de janeiro de 2009.

Art. 2º - A prorrogação prevista nesta Lei aplica-se somente aos servidores do quadro efetivo, ocupantes de funções gratificadas.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

De outra banda, a superveniência das **Leis Municipais n.º 5.730, de 1º de janeiro de 2013**, *que altera a Lei n.º 5.363, de 02 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas e dá outras providências*, e **n.º 5.732, de 1º de fevereiro de 2013**, *que altera e acresce dispositivos na Lei n.º 5.363, de 02 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas e dá outras providências*, ambas de Canoas, não acarreta a impossibilidade jurídica do pedido, razão pela qual deve o feito prosseguir, havendo tão somente algumas



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

adaptações no que tange ao pedido final da ação direta de inconstitucionalidade.

Senão, veja-se.

Esta ação direta foi ajuizada em 07 de fevereiro de 2013, data em que ambas as Leis Municipais supramencionadas já estavam em vigor, muito embora sua edição não tenha sido informada ao Ministério Público, quando do trâmite do Expediente n.º PR.00739.00067/2012-0, que teve por objeto justamente o exame da adequação constitucional de inúmeros cargos de provimento em comissão do Município de Canoas e que culminou no ajuizamento desta ação direta.

Tal circunstância certamente se deu modo involuntário, sendo decorrência de obstáculos de ordem prática, relacionados à dinâmica de comunicação entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo Municipal de Canoas e o Ministério Público.

Assim, não há como negar que as Leis n.º 5.730/2013 e n.º 5.732/2013, ambas de Canoas, trouxeram algumas modificações no quadro de pessoal do Poder Executivo daquele Município.

Todavia, tais inovações não têm o condão de acarretar a extinção da ação, ainda que ensejem a necessidade de adaptação do objeto do feito.

Nesse diapasão, vale transcrever parte da Lei n.º 5.730, de 1º de janeiro de 2013, bem como de parte da Lei n.º 5.732, de 1º de fevereiro de 2013, ambas de Canoas:

Lei n.º 5.730, de 1º de janeiro de 2013:

Art. 2º - Ficam criados, no quadro das atribuições de direção, chefia e assessoramento, acrescidos aos quadros constantes no artigo 48 da Lei n.º 5.636, de 2009, os seguintes cargos em comissão e funções gratificadas:

I - Cargos em Comissão:

N.º de Cargos	Denominação	Código
1	Secretário de Município	CC-1
1	Assessor Superior	CC-1
9	Diretor	CC-3
1	Assessor de Gestão Municipal I	CC-3
14	Assessor de Gestão Municipal II	CC-5
28	Gestor de Unidade	CC-5

(...)

Art. 3º São transformados, no Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, do art. 48 da Lei nº 5.363, de 2009, os seguintes Cargos em Comissão e Funções Gratificadas:

III - dez (10) Cargos em Comissão de Coordenador (CC-3) e 1 (uma) Função Gratificada de Coordenador (FG-A3),



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

em 11 (onze) Cargos em Comissão de Coordenador (CC-2);

V - um (1) Cargo de Assessor Especial II (CC-4) em 1 (um) cargo de Assessor Especial I (CC-2).

Art. 4º São extintos 9 (nove) Cargos de Assessor de Gestão Municipal III (CC - 6) do Quadro de Cargos em Comissão, do art. 48 da Lei nº 5.363, de 2009.

Art. 5º Faz parte integrante desta Lei o Anexo II, que altera a redação do Anexo III, da Lei 5.363, de 2009, na parte que corresponde aos cargos criados ou alterados por esta Lei.
(...)

Lei n.º 5.732, de 1º de fevereiro de 2013:

Art. 2º - Ficam criados, no quadro das atribuições de direção, chefia e assessoramento, **acrescidos aos quadros constantes no artigo 48 da Lei n.º 5.636, de 2009**, os seguintes cargos em comissão e funções gratificadas:

I - Cargos em Comissão:

N.º de Cargos	Denominação	Código
1	Secretário de Município	CC-1
1	Assessor de Gestão Municipal I	CC-3
1	Diretor	CC-3
3	Assessor de Comunicação II	CC-5
3	Assessor de Gestão Municipal II	CC-5

(...)

Art. 3º São transformados, no Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, do art. 48, da Lei nº 5.363, de 2009, os seguintes Cargos em Comissão e Funções Gratificadas:

(...)

III - um (1) cargo de Gestor de Unidade (CC-5), em 1 (um) cargo de Assessor de Gestor Municipal II (CC-5);

Art. 4º Faz parte integrante desta Lei o Anexo Único, que altera a redação do Anexo III, da Lei nº 5.363, de 2009, na parte que corresponde aos cargos criados ou transformados por esta Lei.

Art. 5º As despesas decorrentes desta Lei correrão a conta de dotação orçamentária própria, ficando o Poder Executivo autorizado a abrir os créditos adicionais específicos para sua aplicação no exercício de 2013, fazer adequações nas legislações orçamentárias.



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

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação com seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, em primeiro de fevereiro de dois mil e treze (1º.2.2013).

Da leitura dos dispositivos destacados, é possível tecer algumas considerações que dizem diretamente com o objeto da presente demanda.

A primeira delas relaciona-se à circunstância de terem, os novéis diplomas normativos, acrescido alguns cargos em comissão àqueles ora impugnados, que já eram existentes.

São eles: o cargo de **Assessor de Gestão Municipal I**, tendo sido criado 01 novo cargo na Lei n.º 5.730/2013 e 01 novo cargo na Lei n.º 5.732/2013, o cargo de **Assessor de Gestão Municipal II**, tendo sido criados 14 cargos na Lei n.º 5.730/2013³ e 03 cargos na Lei n.º 5.732/2013⁴; o cargo de **Gestor de Unidade**, tendo sido criados 28 novos cargos por meio da edição da Lei Municipal n.º 5.730/2013⁵.

Com relação a tal aspecto, é de gizar que os cargos criados pelas referidas normas legais merecerão análise quanto à adequação constitucional mediante expediente próprio, a ser instaurado no âmbito da Suprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, cujo objeto será relacionado ao estudo das Leis Municipais n.º 5.730/2013 e n.º 5.732/2013, ambas de Canoas, bem como de eventual legislação superveniente imanente à estrutura de cargos de provimento em comissão junto ao Poder Executivo daquele Município.

A segunda questão decorre da extinção de 09 cargos de **Assessor de Gestão Municipal III**⁶, o que importa na modificação do número total de cargos existentes quando do ajuizamento da presente ação, acarretando perda parcial de objeto, no tocante aos referidos cargos, passando a ser, a impugnação, relativa tão somente a **45 cargos de Assessor de Gestão Municipal III previstos na Lei n.º 5.363/2009**.

O terceiro e último aspecto a ser abordado com relação à alegação de impossibilidade jurídica do pedido diz com a transformação de diversos cargos em outros, a saber, **10 Cargos de Coordenador (CC-3)** e uma Função Gratificada de Coordenador (FG -A3) em 11 cargos em comissão de **Coordenador (CC-2)**⁷, o que também importa em perda parcial do objeto da presente demanda, no que se refere ao questionamento dos 10 cargos de **Coordenador CC-3**, não mais existentes.

Desse modo, não é razoável falar em indeferimento da exordial por impossibilidade jurídica do pedido, até mesmo por que não resta dúvida de que o controle concentrado de constitucionalidade é aplicável ao caso em comento. [...].”

³ Tabela contida no artigo 2º da Lei Municipal n.º 5.730/2013, de Canoas.

⁴ Tabela contida no artigo 2º da Lei Municipal n.º 5.732/2013, de Canoas.

⁵ Tabela contida no artigo 2º da Lei Municipal n.º 5.730/2013, de Canoas.

⁶ Por meio do artigo 4º da Lei Municipal n.º 5.730/2013, de Canoas.

⁷ Inciso III do artigo 3º da Lei Municipal n.º 5.730/2013, de Canoas.



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

Como se vê, as leis supervenientes, que entraram em vigor pouco antes do aforamento da presente ação, não tratavam dos requisitos do cargo de que se ocupou o Órgão Especial (Gestor de Unidades), razão pela qual não há que se falar em ausência de interesse do Ministério Público na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Por fim, igualmente descabida a tese defensiva que inepta a peça inicial, na medida em que esta “descreveu corretamente os cargos e atribuições referente à lei impugnada, bem como, em relação lógica de causa e efeito, as virtuais infrações à Constituição Federal” (fl. 823v.).

Assim, por não se vislumbrar afronta aos dispositivos legais mencionados, mas, ao revés, a efetiva observância do quanto lá previsto, cumpre desprover o recurso manejado, caso admitido.

4. DO PEDIDO:

Ante o exposto, o Ministério Público requer a **INADMISSÃO** do recurso especial e, no mérito, o seu **DESPROVIMENTO**.

Porto Alegre, 1º de dezembro de 2014.

EDUARDO DE LIMA VEIGA,
Procurador-Geral de Justiça.

ALML/RCN/DBT/MCFJR