



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA
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 do (a) **artigo**
2º, inciso IV e parágrafo único, da **Lei Municipal nº 2.771**, 17 de
julho de 2014, que *organiza a Procuradoria Jurídica do Município de*



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

*Arroyo Grande/RS, cria cargos e dá outras providências, com a redação que lhe foi dada pelas normas posteriores, mas em especial pela **Lei Municipal nº 3.079**, de 26 de junho de 2019, especificamente em relação ao cargo em comissão de **Diretor de Apoio Jurídico-Administrativo**, (b) de **parte do artigo 17 e do artigo 19** da **Lei Municipal nº 2.800**, de 02 de janeiro de 2015, que *dispõe sobre os Cargos Comissionados no âmbito do Poder Executivo do Município de Arroyo Grande/RS, e dá outras providências*, com a redação que lhe foi dada pelas leis posteriores, em especial pelas **Leis Municipais nº 3.115/2019 e nº 3.320/2023**, especificamente em relação ao cargo em comissão de **Assessor Jurídico de Licitação**, e (c) de **parte do artigo 75 e do artigo 78** da **Lei Municipal nº 2.800**, de 02 de janeiro de 2015, que *dispõe sobre os Cargos Comissionados no âmbito do Poder Executivo do Município de Arroyo Grande/RS, e dá outras providências*, com a redação que lhe foi atribuída pelas normas subsequentes, em especial pela **Lei Municipal nº 2.989**, de 27 de dezembro de 2017, especificamente quanto ao cargo em comissão de **Assessor Jurídico Ambiental**, todas do **Município de Arroyo Grande**, pelas razões de direito a seguir expostas:*

1. Os cargos em comissão atacados na presente ação direta de inconstitucionalidade – Diretor de Apoio Jurídico-



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

Administrativo, Assessor Jurídico de Licitação e Assessor Jurídico Ambiental – criados pelas leis abaixo discriminadas e com atribuições por elas fixadas, encontram-se a seguir especificados:

LEI MUNICIPAL Nº 2.771, DE 17 DE JULHO DE 2014.

Organiza a Procuradoria Jurídica do Município de Arroio Grande/RS, cria cargos e dá outras providências.

(...).

Art. 2º *A Procuradoria Jurídica do Município, órgão diretamente vinculado ao Gabinete do Prefeito Municipal, organizada nos termos desta Lei, é composta da:*

I - Procuradoria-Geral do Município - PGM;

II - Subprocuradoria Jurídica do Município e;

III - Procuradores Municipais.

IV - Diretor de Apoio Jurídico-Administrativo, sendo condição para preenchimento do cargo a comprovação de conclusão no curso de ensino superior na área do direito. (Redação acrescida pela Lei nº 3079/2019)

Parágrafo único. São atribuições do Diretor de Apoio Jurídico-Administrativo, cargo de provimento em comissão (CC5) ou função gratificada (FG 5):

a) Dirigir a organização, classificação, registro, seleção e arquivo de processos administrativos, documentos, relatórios, periódicos, doutrinas e publicações de interesse da Procuradoria Jurídica Municipal;

b) Dirigir e supervisionar os trabalhos de levantamentos, estudos e pesquisas de interesse da Procuradoria Jurídica Municipal, realizados pelos estagiários lotados na mesma;

c) Dirigir os serviços de apoio administrativo, inclusive no que diz respeito aos prazos e a relação com os demais órgãos administrativos locais e dos demais entes federativos;

d) Dirigir os trabalhos de expediente e arquivo geral,



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

comunicação, reprodução e trâmite de papéis e documentos, tais como na redação de ofícios ou outros documentos quem envolvam aspectos jurídicos, e; e) Desempenhar outras tarefas compatíveis aos serviços próprios da Procuradoria do Município e as determinadas pela Chefia imediata.

(Redação acrescida pela Lei nº 3079/2019)

(...).

LEI MUNICIPAL Nº 2.800, DE 02 DE JANEIRO DE 2015.

Dispõe sobre os Cargos Comissionados no âmbito do Poder Executivo do Município de Arroio Grande/RS, e dá outras providências.

(...).

Art. 17. *No âmbito da Secretaria Municipal da Fazenda, ficam criados os cargos previstos nos incisos seguintes:*

	QTD	CARGO	PROVIMENTO		REQUISITOS	
			CC	FG		
<i>I</i>	<i>01</i>	<i>SECRETARIO MUNICIPAL DA FAZENDA</i>	<i>Subsidio</i>		<i>-</i>	
<i>II</i>	<i>01</i>	<i>ASSESSOR JURÍDICO DE LICITAÇÃO</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>Ensino Superior Completo + OAB</i>	
<i>III</i>	<i>01</i>	<i>AUXILIAR DE TESOUREARIA - FG</i>	<i>-</i>	<i>6</i>	<i>Agente adm. Ou Agente adm. Aux.</i>	



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

IV	01	DIRETOR DO SETOR DE COMPRAS	5	5	Ensino Médio Completo
V	01	COORDENADOR DE CADASTRO FISCAL E TRIBUTOS MUNICIPAIS	4	4	Ensino Médio Completo
VI	01	CHEFE DE ATENDIMENTO E QUALIDADE	3	3	-

(Redação dada pela Lei nº 3320/2023)

(...).

Art. 19. Ao Assessor Jurídico de Licitação compete:

I - Assessorar na elaboração de normas, métodos e procedimentos para orientar o planejamento, a execução e o controle das atividades na área de licitações e contratos, zelando pelo atendimento do cronograma, prazos e prioridades estabelecidos pelo Poder Executivo Municipal para a aquisição de bens ou serviços que dependam de prévio procedimento previsto na legislação de regência;

II - Exercer as funções de consultoria e assistência jurídica¹, bem como manifestar-se sobre o aspecto jurídico de todos os assuntos pertinentes ao Departamento de Compras e Licitações;

¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.216, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 5.594, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. CARGOS EM COMISSÃO. Padece de inconstitucionalidade parte do artigo 4º e, por arrastamento, os artigos 6º a 11, todos da Lei Municipal nº 5.216/2010, com a redação dada pela Lei Municipal nº 5.594/2012, de Esteio, no que se refere ao provimento em comissão dos cargos de **Diretor Judicial Cível**, **Diretor Judicial Trabalhista**, **Diretor Judicial Tributário**, **Diretor da Assistência Judiciária Gratuita**, **Coordenador de Convênios e Coordenador de Expediente da Consultoria Jurídica**, 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



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

III - Emitir pareceres em questões jurídicas, analisar minutas de editais, avisos, contratos, convênios, permissões, ajustes, rescisões ou instrumentos congêneres, responder consultas e dirimir as dúvidas jurídicas suscitadas pela Secretaria da Fazenda, por seus Departamentos e/ou Setores;

IV - Orientar e prestar assistência na resolução de questões jurídicas e no encaminhamento de assuntos afetos à aplicabilidade da legislação federal, estadual e municipal;

V - Examinar a legalidade e constitucionalidade dos procedimentos licitatórios;

VI - Executar outras atividades correlatas com a área jurídica.

(Redação dada pela Lei nº 3115/2019)

(...).

Art. 75. No âmbito da Secretaria Municipal do Meio Ambiente ficam criados os cargos previstos nos incisos seguintes:

	QTD	CARGO	PROVIMENTO		REQUISITOS
			CC	FG	
I	01	SECRETARIO(A) MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE	Subsídio	-	-

Constituição Federal. As atribuições desses cargos não são de direção, chefia e assessoramento propriamente ditas, mas sim possuem cunho burocrático, voltadas a questões administrativas e técnicas, próprias de cargos criados para servidores efetivos. Também não se pode depreender a existência do vínculo de confiança entre a autoridade que nomeia e o agente escolhido para a função, característica essa inerente aos cargos em comissão. Quanto ao cargo de Consultor-Chefe, suas atribuições são estratégicas para a Administração Pública, na medida em que assessora o Chefe do Poder Executivo Municipal, atua como Procurador do Município e realiza a coordenação jurídica e administrativa da Consultoria Jurídica, o que requer vínculo de confiança com a autoridade nomeante. Efeitos da declaração diferidos, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/1999. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70070785365, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 12-12-2016).



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

II	01	ASSESSOR TÉCNICO AMBIENTAL	6	6	Ensino Superior Completo
III	01	ASSESSOR JURÍDICO- AMBIENTAL	6	6	Ensino Superior Completo + OAB
IV	01	DIRETOR DE MEIO AMBIENTE	5	5	Ensino Superior Incompleto
V	01	COORDENADOR AMBIENTAL	4	4	(Redação dada pela Lei nº 2989/2017)

(...).

Art. 78. Ao Assessor Jurídico-Ambiental compete:

I - Atuar na análise e assessoramento jurídico de processos administrativos ambientais, emitindo pareceres acerca dos mesmos;

II - Atuar e/ou assessorar a Procuradoria Jurídica Municipal para a defesa judicial dos processos que digam respeito à questão ambiental² em que o Município seja parte ou interessado;

² ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA REVOGADA. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 3.505/2013 QUE REGULAMENTA O PLANO DE CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. CARGO DE ASSESSOR JURÍDICO. ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES TÍPICAS DE PROCURADOR DO MUNICÍPIO. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO ENTE FEDERADO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL EM DESCOMPASSO COM AS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. AFRONTA AO ART. 37, II E V, DA CF/88 E AOS ARTS. 8º, 20, CAPUT, E 32, CAPUT, DA CE/89. I – De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, remanesce o interesse da parte em ver declarada, em controle difuso, a inconstitucionalidade de ato normativo já revogado, haja vista os efeitos concretos gerados durante sua vigência. II – As leis municipais que dispõem sobre a criação de cargos em comissão, para assumirem legitimidade constitucional, devem observar que as respectivas atribuições não podem destoar daquelas constitucionalmente previstas (direção, chefia e assessoramento), sendo absolutamente irrelevante, para a aferição da constitucionalidade, a nomenclatura dada ao cargo pelo legislador. III – É **inconstitucional**, inclusive por força do princípio da simetria, cristalizado no art. 8º da CE/89, o diploma normativo municipal que outorga a titular de cargo em comissão o exercício, no âmbito do



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

III - Examinar e preparar propostas de editais de licitação, contratos, convênios, de ajustes e de protocolos em geral, a serem firmados pelo Secretário;

IV - Coordenar programas, atividades e trabalhos especiais na área jurídica de que for incumbida pelo Secretário;

V - Articular-se com as orientações e projetos desenvolvidos e coordenados pela assessoria jurídica do Município;

VI - Assessorar a Secretaria Municipal em matéria administrativa ambiental e representá-la perante autoridades, órgãos e conselhos ambientais, quando e se necessário;

VII - Assistir ao Secretário no encaminhamento de matérias e questões que envolvam aspectos jurídicos e legais;

VIII - Organizar e manter atualizado o registro de seus pareceres e das decisões judiciais, bem como a legislação, doutrina e jurisprudência que digam respeito a Secretaria;

IX - Realizar a análise de documentos e processos, bem como emitir parecer e elaborar documentos jurídicos pertinentes à Secretaria;

X - O desempenho de outras responsabilidades e competências afins.

(Redação dada pela Lei nº 2989/2017)

(...).

Poder Executivo local, de atribuições de representação judicial e extrajudicial do ente político, inerentes ao cargo efetivo de procurador público. IV – As atribuições da advocacia pública são eminentemente técnicas e burocráticas, e, por isso, de forma alguma exigem confiança do administrador para sua execução. E, conforme a jurisprudência do Supremo, no tocante à advocacia pública, mostra-se imprescindível que o ente federado possa contar com um quadro independente de servidores públicos efetivos, aptos a exercer suas funções institucionais de forma técnica, com absoluta correção, sem o risco da livre exoneração pelo chefe do Poder Executivo local. V - A situação do cargo de Assessor Jurídico, na espécie, a despeito de sua denominação, não corresponde às atribuições concebidas pelo constituinte, na medida em que não são propriamente de assessoria, mas, sim, de efetivo Procurador do Município, o que lhe retira legitimidade constitucional. Precedentes desta E. Corte. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME .(Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70079961074, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 04-02-2019)



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

2. As atribuições dos cargos em comissão supranominados não correspondem a funções de **direção, chefia ou assessoramento, o que demonstra a inconstitucionalidade material dos cargos criados**, por estarem em claro descompasso com os requisitos constitucionais, 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, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

(...)

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

(...)

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

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



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

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 Meirelles³, 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.

³MEIRELLES, 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

Diógenes Gasparini⁴ 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.

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.

⁴ GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007. ps. 269/70.



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

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

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

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.



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

Adilson de Abreu Dallari⁵, citando Márcio Cammarosano, bem diferencia as situações, esclarecendo:

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 Mello⁶, 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

⁵ DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ed. São Paulo: RT, 1992. p.41.

⁶ 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

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.

Nesta 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 os cargos questionados, os quais possuem atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento.

Basta analisar, para tanto, 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**⁷, ou de atribuições inerentes a advogados públicos –

⁷ Exemplificativamente: *Dirigir a organização, classificação, registro, seleção e arquivo de processos administrativos, documentos, relatórios, periódicos, doutrinas e publicações de interesse da Procuradoria Jurídica Municipal (DIRETOR DE APOIO JURÍDICO--ADMINISTRATIVO); e Organizar e manter atualizado o registro de seus pareceres e das decisões judiciais, bem como a legislação, doutrina e jurisprudência que digam respeito a Secretaria (ASSESSOR JURÍDICO AMBIENTAL).*



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

extrapolando as atribuições de um assessor jurídico (cargos em comissão de Assessor Jurídico Ambiental e Assessor Jurídico de Licitação, o primeiro, inclusive, com expressa representação judicial do ente público), que não se conciliam com o caráter diferenciado do cargo em comissão, não exigindo a especial confiança inerente a estes cargos constitucionalmente autorizados, pois suas atribuições são de natureza eminentemente técnica.

Neste passo, importante destacar que esta temática se encontra sedimentada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante decidido no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 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



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

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 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



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

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 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,



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

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.

(...).

Na mesma trilha, em casos análogos, tem decidido este egrégio Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DONA FRANCISCA. LEI MUNICIPAL N.º 1.908/2023. ESTRUTURA DE CARGOS EM COMISSÃO. CARGOS DE COORDENADOR DE ADMINISTRAÇÃO, COORDENADOR URBANO DE SERVIÇOS, COORDENADOR RODOVIÁRIO DE SERVIÇOS E SUPERVISOR GERAL. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONALMENTE PREVISTOS PARA A CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. No âmbito da Administração Pública, os cargos em comissão limitam-se estritamente às funções de direção, chefia e assessoramento, consoante o disposto no artigo 37, inciso V da Constituição da República Federativa do Brasil. O ingresso no serviço público dá-se, via de regra, pela aprovação do candidato em concurso público (artigo 37, inciso II, CRFB), sendo vedada a criação



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

de cargos em comissão fora das hipóteses constitucionalmente previstas, sob pena de burla à exigência de concurso público e violação ao princípio da impessoalidade administrativa que tal exigência concretiza. Nas circunstâncias do caso, o Município de Dona Francisca, após a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal que instituiu a anterior estrutura de cargos em comissão, editou nova lei, sem, todavia, sanar os defeitos que conduziram, naquela ocasião, ao reconhecimento da criação dos cargos em comissão como inconstitucional. As atribuições dos cargos (coordenador de administração, coordenador urbano de serviços, coordenador rodoviário de serviços e supervisor geral) descritas na lei que os criou evidenciam a ausência de correspondência às funções de direção, chefia ou assessoramento, a impor o reconhecimento da inconstitucionalidade do ato legislativo municipal impugnado. Modulação dos efeitos da decisão, de modo que a Administração Pública do Município possa dispor de tempo hábil para sua reorganização. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085752046, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 20-10-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE DO ARTIGO 19 E DO ANEXO II DA LEI Nº 1.214/2010, DO MUNICÍPIO DE CERRO BRANCO. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. ATRIBUIÇÕES QUE SÃO MERAMENTE TÉCNICAS E BUROCRÁTICAS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 20, CAPUT E PARÁGRAFO 4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085653863, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 17-02-2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DONA FRANCISCA. LEI MUNICIPAL Nº 1.784/2021. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. COORDENADOR ADMINISTRATIVO (RH), COORDENADOR DE SERVIÇOS



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

URBANOS E DE OBRAS, COORDENADOR DE SERVIÇOS RODOVIÁRIOS E DE OBRAS E SUPERVISOR DE OBRAS. OFENSA AOS ARTS. 37, II E V DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E 20, CAPUT E § 4º, E 32, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. A Lei Municipal nº 1.784/2021 de Dona Francisca promoveu modificações nos Anexos IV e V da Lei nº 405, de 31 de janeiro de 1991, criando os cargos em comissão de Coordenador Administrativo (RH), Coordenador de Serviços Urbanos e de Obras, Coordenador de Serviços Rodoviários de Obras e de Supervisor de Obras. 2. A criação de cargos em comissão é exceção à regra do concurso público, consoante o disposto no art. 37, II, in fine, e V, da Constituição da República, bem como nos arts. 20, caput e § 4º, e 32, caput, da Constituição Estadual, regra que encontra respaldo em princípios que informam a Administração Pública, como a impessoalidade, a eficiência, a publicidade e a moralidade administrativa. 3. De acordo com a 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 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. 4. As atribuições dos cargos impugnados não refletem funções de direção, chefia ou assessoramento, senão tratam de atividades permanentes e burocráticas, com descrições genéricas, havendo claro vício material na criação dos cargos em questão de modo comissionado. 5. Notificados, o Município e a Câmara de Vereadores de Dona Francisca sequer refutaram as alegações da inicial, já que ausente qualquer manifestação nos autos. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (Direta de Inconstitucionalidade,



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

Nº 70085617744, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 11-11-2022).

Assim sendo, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, porquanto os cargos criados desbordam das hipóteses constitucionalmente admitidas, ofendendo, deste 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.

3. 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;



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

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico do (a) **artigo 2º, inciso IV e parágrafo único**, da **Lei Municipal nº 2.771**, 17 de julho de 2014, que *organiza a Procuradoria Jurídica do Município de Arroio Grande/RS, cria cargos e dá outras providências*, com a redação que lhe foi dada por normas subsequentes e, especialmente, pela **Lei Municipal nº 3.079**, de 26 de junho de 2019, especificamente em relação ao cargo em comissão de **Diretor de Apoio Jurídico-Administrativo**, (b) de **parte do artigo 17 e do artigo 19** da **Lei Municipal nº 2.800**, de 02 de janeiro de 2015, que *dispõe sobre os Cargos Comissionados no âmbito do Poder Executivo do Município de Arroio Grande/RS, e dá outras providências*, com a redação que lhe foi dada pelas leis posteriores, em especial pelas **Leis Municipais nº 3.115/2019 e nº 3.320/2023**, especificamente em relação ao cargo em comissão de **Assessor Jurídico de Licitação**, e (c) de **parte do artigo 75 e do artigo 78** da **Lei Municipal nº 2.800**, de 02 de janeiro de 2015, que *dispõe sobre os Cargos Comissionados no âmbito do Poder Executivo do Município de Arroio Grande/RS, e dá outras providências*, com a redação que lhe foi atribuída pelas normas posteriores, em especial pela **Lei Municipal nº 2.989**, de 27 de dezembro de 2017, especificamente quanto ao cargo em comissão de **Assessor Jurídico Ambiental**, todas do **Município de Arroio Grande**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput*, e parágrafo



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

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, 13 de novembro de 2023.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS