



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto: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, § 2º, inciso II,  
da Constituição Estadual, promove a presente

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio de parte do  
**artigo 20 da Lei n.º 3.012, de 18 de junho de 2014**, que *reorganiza e*  
*consolida os quadros de cargos e funções públicas do município, e do*  
*respectivo plano de carreira e salários dos servidores municipais e dá*  
*outras providências*, bem como de **parte do Anexo II da Lei n.º 3.331**,



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

de **23 de maio de 2019**, que altera o anexo II da Lei Municipal n.º 3.012/2014 de 18 de junho de 2014, que reorganiza e consolida os quadros de cargos e funções públicas do município, e do respectivo plano de carreira e salários dos servidores municipais e dá outras providências, por meio da qual foram promovidas modificações no Anexo II da Lei n.º 3.012, de 18 de junho de 2014, ambas do **Município de Nonoai**, especificamente em relação aos cargos em comissão de **Coordenador Banda Municipal, Chefe De Departamento de Transporte Escolar, Diretor do Departamento de Compras** e de **Secretário da Junta do Serviço Militar**, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. Os cargos em comissão atacados na presente ação direta de inconstitucionalidade, criados pelo **artigo 20 da Lei Municipal n.º 3.012/2014**, de Nonoai, e cujas atribuições estão descritas no **Anexo II da Lei n.º 3.331/2019**<sup>1</sup>, encontram-se a seguir grifados:

**LEI MUNICIPAL N.º 3.012, DE 18 DE JUNHO DE 2014.**

**REORGANIZA E CONSOLIDA OS QUADROS DE CARGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO, E DO RESPECTIVO PLANO DE CARREIRA E SALÁRIOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

(...)

---

<sup>1</sup> Em que foram promovidas modificações no Anexo II da Lei n.º 3.012, de 18 de junho de 2014, do Município de Nonoai, que altera o anexo ii da lei municipal n.º 3.012/2014 de 18 de junho de 2014, que reorganiza e consolida os quadros de cargos e funções públicas do município, e do respectivo plano de carreira e salários dos servidores municipais e dá outras providências, cuja cópia vai anexa e esta petição inicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**CAPÍTULO III**  
**DO QUADRO DOS CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES**  
**GRATIFICADAS**

(...)

**Art. 20.** É o seguinte o Quadro de Cargos e Funções Gratificadas da Administração centralizada no Executivo Municipal:

<b>Nº DE CARGOS</b>	<b>DENOMINAÇÃO</b>	<b>PADRÃO</b>
1	Procurador Geral do Município	CC-7 ou FG-7
6	Assessor Administrativo	CC-6 ou FG-6
1	Assessor Jurídico	CC-6 ou FG-6
1	Assessor de Gabinete	CC-6 ou FG-6
1	Assessor de Imprensa	CC-6 ou FG-6
1	Diretor Geral Indústria, Comércio e Turismo	CC-6 ou FG-6
1	Diretor Geral de Obras	CC-6 ou FG-6
1	Diretora do Departamento de Assistência Social	CC-6 ou FG-6
1	Diretor de Política Urbana	CC-6 ou FG-6
1	<b>Diretor do Departamento de Compras</b>	CC-6 ou FG-6
2	Assessor de Assuntos Comunitários	CC-6 ou FG-6
1	Coordenador de Vigilância Sanitária	CC-6 ou FG-6
1	Coordenador de Defesa Civil	CC-6 ou FG-6
1	Assessor de Política Urbana	CC-5 ou FG-5
1	<b>Secretário Junta do Serviço Militar</b>	CC-4 ou FG-4
2	Coordenador de Saúde	CC-4 ou FG-4
2	Coordenador de Saúde - PSF	CC-4 ou FG-4
1	<b>Coordenador da Banda Municipal</b>	CC-4 ou FG-4
1	Chefe de Departamento Recursos Humanos	CC-4 ou FG-4
1	<b>Chefe de Departamento Transporte Escolar</b>	CC-4 ou FG-4
1	Chefe de Departamento de Projetos	CC-4 ou FG-4



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

1	<i>Chefe de Departamento Meio Ambiente</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
1	<i>Chefe de Departamento de Obras</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
1	<i>Chefe de Departamento Trânsito e Urbanismo</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
1	<i>Chefe de Departamento Gestão Escolar</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
5	<i>Chefe de Departamento Administrativo</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
1	<i>Chefe de Departamento Cultural</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
1	<i>Chefe de Departamento Atividades Desportivas</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
1	<i>Chefe do Depto. de Aposentadoria e Pensões</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
1	<i>Coordenador Proteção Social Especial</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
1	<i>Coordenador de Proteção Básica</i>	<i>CC-4 ou FG-4</i>
1	<i>Chefe do Setor de Turismo</i>	<i>CC-3 ou FG-3</i>
12	<i>Coordenador de Serviços Gerais</i>	<i>CC-2 ou FG-2</i>
4	<i>Coordenador de Trabalhos Sociais</i>	<i>CC-2 ou FG-2</i>
1	<i>Coordenador do Setor do ICMS</i>	<i>CC-2 ou FG-2</i>
10	<i>Chefe de Equipe de Serviços Gerais</i>	<i>CC-1 ou FG-1</i>

***LEI MUNICIPAL N.º 3.331, DE 23 DE MAIO DE 2019.***

***ALTERA O ANEXO II DA LEI MUNICIPAL N.º 3.012/2014 DE 18 DE JUNHO DE 2014, QUE REORGANIZA E CONSOLIDA OS QUADROS DE CARGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO, E DO RESPECTIVO PLANO DE CARREIRA E SALÁRIOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS***

(...)

**ANEXO II**

ANEXO II



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM COMISSÃO.**

**DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COMPRAS- CC-6 ou FG-6**

*Dirigir e executar processos licitatórios, organizar e manter o registro e cadastro de fornecedores e prestadores de serviços, bem como cotar preços correspondentes no mercado; coordenar atividades de abertura de propostas apresentadas às licitações e preparar processos de compras de materiais; Fazer levantamentos prévios de preços; Elaborar planilhas de controle de compromissos financeiros gerados pelas compras, dando conhecimento ao Secretário da Fazenda, executar outras tarefas correlatas.*

**RECRUTAMENTO:** Nomeação Pelo Prefeito Municipal.

**PROVIMENTO:** Cargo em Comissão ou Função Gratificada.

**IDADE MÍNIMA:** 18 anos completos.

**HORÁRIO DE TRABALHO:** Conforme art. 23 da Lei 3.012/14

**ESCOLARIDADE:** Ensino Médio Completo

**SECRETÁRIO JUNTA DO SERVIÇO MILITAR- CC-4 ou FG-4**

*Proceder ao alistamento militar de modo em geral, organizar solenidades, organizar a inspeção de saúde dos alistados; coordenar o processo de seleção dos conscritos relacionados como aptos ao serviço militar obrigatório; confeccionar documentos e requerimentos de mapas estatísticos, manter arquivo de documentos relacionados ao serviço militar obrigatório; realizar pesquisas para organizações militares; executar outras tarefas correlatas.*

**RECRUTAMENTO:** Nomeação Pelo Prefeito Municipal.

**PROVIMENTO:** Cargo em Comissão ou Função Gratificada.

**IDADE MÍNIMA:** 18 anos completos.

**HORÁRIO DE TRABALHO:** Conforme art. 23 da Lei 3.012/14

**ESCOLARIDADE:** Ensino Médio Completo

**COORDENADOR BANDA MUNICIPAL- CC-4 ou FG-4**

*Proceder a seleção de instrumentistas, submetê-los ao exercício da execução de peças e trechos musicais, para selecionar músicos adequados a composição de grupo; ordenar a distribuição de músicos, observando esquemas e normas de distribuição dos mesmos em grupos musicais para obter equilíbrio, harmonia dos instrumentos, escolher as composições musicais a serem interpretadas, estudando repertório disponível para determinar as que melhor se adaptem a natureza do grupo e estabelecer o programa; Dirigir os ensaios, orientando os músicos na forma de interpretação e buscando conseguir o máximo de cada instrumentista, para obter uma correta execução da peça musical; dirigir o concerto, coordenando o equilíbrio, ritmo, intensidade e a entrada dos diferentes instrumentos para conseguir uma execução que responda a sua interpretação da obra; executar outras tarefas correlatas.*

**RECRUTAMENTO:** Nomeação Pelo Prefeito Municipal.

**PROVIMENTO:** Cargo em Comissão ou Função Gratificada.

**IDADE MÍNIMA:** 18 anos completos.

**HORÁRIO DE TRABALHO:** Conforme art. 23 da Lei 3.012/14

**ESCOLARIDADE:** Ensino Fundamental Completo

**CHEFE DE DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE ESCOLAR- CC-4 ou FG-4**

*Gerenciar o sistema de transporte escolar municipal; O controle de alunos, os serviços concedidos e terceirizados; elaborar itinerário e traçado do transporte escolar; participar dos trâmites e encaminhamentos dos processos*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*licitatórios, relativo ao transporte escolar; acompanhar, orientar e fiscalizar as ações e assuntos pertinentes ao transporte escolar; zelar para que os veículos utilizados no transporte escolar estejam em condições plenas de uso e segurança para os usuários, executar outras tarefas correlatas.*

**RECRUTAMENTO:** Nomeação Pelo Prefeito Municipal.

**PROVIMENTO:** Cargo em Comissão ou Função Gratificada.

**IDADE MÍNIMA:** 18 anos completos.

**HORÁRIO DE TRABALHO:** Conforme art. 23 da Lei 3.012/14

**ESCOLARIDADE:** Ensino Médio Completo

(...)

2. As atribuições dos cargos em comissão supranominados, antes colacionadas, 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, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.*

(...)

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

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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

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

### Constituição Federal

*Art. 37. (...).*

*(...)*

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

*(...)*

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

Com efeito, cargos em comissão não são cargos de provimento efetivo. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>, 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*

---

<sup>2</sup>MEIRELLES, 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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*prestar serviços ao Estado, sem caráter profissional, e até mesmo de natureza honorífica e transitória.*

Diógenes Gasparini<sup>3</sup> 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.

São, na verdade, verdadeiros representantes dos agentes políticos, que, subordinados às diretrizes e ordens dadas por estes, ficam

---

<sup>3</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007. ps. 269/70.  
SUBJUR N.º 1224/2023



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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.

Adilson de Abreu Dallari<sup>4</sup>, 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*

---

<sup>4</sup> DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ed. São Paulo: RT, 1992. p.41.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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 Mello<sup>5</sup>, ao explicar as características dos cargos de provimento efetivo, bem explicita o caráter excepcional dos cargos em comissão, pois, segundo refere, a torrencial maioria dos cargos públicos são os de provimento efetivo, providos por concurso público.

Somente para essas hipóteses excepcionais está autorizada a criação de cargos em comissão, pois estes, sendo de livre nomeação e exoneração, afastam a necessidade do concurso público e da estabilidade, garantias contempladas nas Constituições Federal e Estadual em benefício da comunidade, para permitir o amplo acesso dos cargos públicos às pessoas que preencham os requisitos estabelecidos em lei e a atuação impessoal dos servidores, sujeitos apenas à lei, não a pressões políticas.

A possibilidade de criação dos cargos em comissão deve ser, pois, limitada, sendo tal restrição a garantia do direito da comunidade ao amplo acesso aos cargos públicos e à estabilidade, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

funções que exijam especial confiança: necessário é que as atribuições reflitam esta natureza.

**É justamente o que não se verifica com os cargos vergastados**, 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**<sup>6</sup>, que não se conciliam com o caráter diferenciado do cargo em comissão.

Ademais, algumas das atribuições relacionadas aos cargos questionados possuem descrições genéricas e imprecisas<sup>7</sup>, deixando de atender, também neste particular, aos parâmetros constitucionais.

Nesse passo, importante destacar que o tema se encontra sedimentado no Supremo Tribunal Federal, consoante decidido no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.041.210, em sede de

---

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p.270.

<sup>6</sup> Exemplificativamente: *confeccionar documentos e requerimentos de mapas estatísticos, manter arquivo de documentos relacionados ao serviço militar obrigatório* (Secretário Junta do Serviço Militar); *zelar para que os veículos utilizados no transporte escolar estejam em condições plenas de uso e segurança para os usuários* (Chefe de Departamento de Transporte Escolar); *Elaborar planilhas de controle de compromissos financeiros gerados pelas compras, dando conhecimento ao Secretário da Fazenda*, (Diretor do Departamento de Compra);

<sup>7</sup> Exemplificativamente: *realizar pesquisas para organizações militares* (Secretário Junta do Serviço Militar); *acompanhar, orientar e fiscalizar as ações e assuntos pertinentes ao transporte escolar* (Chefe de Departamento de Transporte Escolar); *Fazer levantamentos prévios de preços* (Diretor do Departamento de Compra).



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019).

Do voto do eminente Ministro Relator, cumpre trazer a lume, pela pertinência, o seguinte excerto:

*Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os cargos em comissão somente se justificam quando presentes os pressupostos constitucionais autorizadores de sua criação.*

*Dentre esses pressupostos, destaco a necessidade imposta pela CF/88 de que **as atribuições do cargo comissionado criado sejam adequadas às atividades de direção, chefia ou assessoramento, não se podendo compreender nesse espectro atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas**.*

*É, ainda, **imprescindível que exista um vínculo de confiança** entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado para o desempenho da atividade de chefia ou assessoramento, o que legitima o regime de livre nomeação e exoneração.*

***Esses requisitos estão intrinsecamente imbricados**, uma vez que somente se imagina uma exceção ao princípio do concurso público, previsto na própria Constituição Federal, em virtude da natureza da atividade a ser desempenhada, a qual, em razão de sua peculiaridade, pressupõe relação de fideducía 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.*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*Ademais, também se faz **necessário que o número de cargos em comissão guarde estrita proporcionalidade com a necessidade que sua criação visa suprir, bem como com o número de cargos de provimento efetivo nos quadros do ente da Federação que os institui.***

*(...)*

*Desse modo, além de as atribuições inerentes aos cargos em comissão deverem guardar pertinência com funções de chefia, direção ou assessoramento que justifiquem o regime especial de confiança, devem observar, também, a **proporcionalidade com o número de cargos efetivos no quadro funcional do ente federado responsável por sua criação.***

*Por outro lado, a **utilidade pública para a qual se prestam os cargos comissionados é outro parâmetro que deve ser observado**, haja vista que, ainda que no âmbito global o número de cargos comissionados criados seja pequeno, pode acontecer de serem criados cargos em demasia, tendo em vista a necessidade que visam atender, o que também não pode acontecer.*

*Por fim, **urge que as atribuições dos cargos estejam previstas na própria lei que os criou, de forma clara e objetiva, não havendo a possibilidade de que sejam fixadas posteriormente.***

*É certo que do nome do cargo não exsurge o plexo de atribuições correspondentes, as quais podem conter atividades típicas de cargo comissionado e outras meramente técnicas, a depender do que dispuser a lei. Daí ser imprescindível que a lei que cria o cargo em comissão descreva as atribuições a ele inerentes, **evitando-se termos vagos e imprecisos.***

*De fato, **somente com a descrição das atribuições dos cargos comissionados na própria lei que os institui é possível verificar o atendimento do art. 37, inciso V, da CF/88.***

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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE PALMARES DO SUL. ARTIGO 4º E PARTE DO ANEXO II DA LEI MUNICIPAL Nº 2.372/2016. CARGO EM COMISSÃO. FUNÇÕES DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. DESEMPENHO DE ATIVIDADES BUROCRÁTICAS E ADMINISTRATIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.**



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*RECONHECIMENTO. I – Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo objeto é a declaração da inconstitucionalidade do artigo 4º, bem como parte do Anexo II, da Lei Municipal nº 2.372, de 31 de maio de 2016, que altera dispositivos da Lei nº 1.107, de 1º de abril de 2004, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Servidores do Município de Palmares do Sul/RS. 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 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 em comissão de Diretor de Recursos Humanos, Chefe de Patrimônio e Almoxarifado, Diretor de Receitas, Chefe de Fiscalização do ICMS, Chefe de Serviços Urbanos, Chefe de Serviços Rodoviários, **Diretor de Transporte Escolar**, Diretor do Programa de Saúde Familiar-PSF, Diretor de Transporte, Chefe de Desporto e Lazer e Chefe do Setor do CadÚnico possuem cunho burocrático e são voltadas a questões administrativas. V – No caso, verificada a 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 70085756252, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 25-09-2023)*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. LEI MUNICIPAL N. 3.427/2014 E ALTERAÇÕES. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. EXIGÊNCIA DE FUNÇÕES DE CHEFIA, DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO. RELAÇÃO NECESSÁRIA DE CONFIANÇA. DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PARCIAL. MODULAÇÃO DE EFEITOS. 1. Preliminar de inépcia da inicial afastada. Na peça exordial, a causa de pedir está constituída por fundamentos jurídicos específicos em relação ao pedido, é dizer, indica de forma suficiente os argumentos de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado e das normas constitucionais violadas. Lei Municipal objeto da ação de controle de constitucionalidade devidamente colacionada na petição inicial. Demais, a parte requerente acostou diversos documentos embasando seu pedido. Logo, a petição inicial atende aos requisitos previstos no art. 319 do CPC e do art. 3º da Lei Federal n. 9.868/99. 2. Ação que tem por objeto o reconhecimento da inconstitucionalidade de parte do art. 1º da Lei Municipal n. 3.427/14, de Encruzilhada do Sul, e de parte de seu Anexo I, que descreve as atribuições dos cargos em comissão criados. Assim, a controvérsia é relativa à inconstitucionalidade de cargos em comissão sob fundamento, em suma, de não se destinarem apenas às atribuições de direção, chefia ou assessoramento, violando o inc. V do art. 37 da Constituição Federal e o art. 32, caput, da Constituição Estadual. 3. A Constituição Federal estabelece que a investidura em cargo público depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, com exceção dos cargos em comissão, conforme disposto no inc. II de seu art. 37. Depreende-se das normas constitucionais que a regra é o acesso aos cargos públicos por meio de concurso público e de provimento efetivo. Nesse sentido, visa-se à garantia da igualdade e da impessoalidade na Administração Pública. 4. Portanto, a exceção ao acesso a cargo público sem concurso público, como é o caso do cargo em comissão, deve possuir fundamento constitucional que a justifique. Nesse passo, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.041.210 (Tema 1010), o Supremo Tribunal Federal estabeleceu requisitos para que se justifique constitucionalmente a exceção à obrigatoriedade do concurso público na hipótese do cargo de provimento em comissão. Por conseguinte, no que importa ao presente caso, a criação de cargos em comissão apenas é admitida constitucionalmente quando (a) se destinar para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, de modo que não se presta para atividades**



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*burocráticas, técnicas ou operacionais; (b) pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo; e (c) as atribuições do cargo estiverem descritas na própria lei de forma clara e objetiva. Nessa perspectiva, é possível deduzir um ônus constitucional do legislador e, em certo grau, da própria Administração Pública – cuja iniciativa para propor leis que disponham sobre cargos é de sua competência privativa – para demonstrar, de forma razoável e suficiente, que as atribuições dos cargos em comissão são destinadas a funções de direção, chefia e assessoramento, sob pena de inconstitucionalidade. Portanto, não basta a simples nomenclatura do cargo. 5. Na presente hipótese, vislumbra-se que as atribuições dos cargos de Chefe de Equipe de Execução, Encarregado de Serviços Gerais, Encarregado de Serviços, **Encarregado de Serviços da Junta Militar**, Chefe de Setor de Protocolo, Chefe de Setor de Identificação e Coordenador de Editais e Contratos correspondem a funções burocráticas e operacionais da Administração Pública. Por sua vez, o cargo de Coordenador de Almoxarifado possui diversas atividades que não se revelam de chefia, direção ou assessoramento, sendo que, nas demais, não se constata a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado para justificar constitucionalmente a criação do referido cargo em comissão. 6. De outro lado, as atribuições descritas para o cargo de Chefe de Setor de Previdência do Servidor revelam, de fato, funções de chefia e direção consubstanciadas em “programar, supervisionar e elaborar ações de previdência do servidor”. Com efeito, a descrição constante na “síntese das atribuições” do cargo e a demonstração razoável de que as suas funções consistem em chefia e direção do Regime Próprio da Previdência Social do ente municipal revelam a constitucionalidade, em tese, da norma criadora do cargo. 7. Destarte, com exceção do cargo de Chefe de Setor de Previdência do Servidor, levando em conta o art. 29 da CF e o art. 8º da Constituição Estadual, a lei municipal objeto desta ação de controle concentrado de constitucionalidade incorre em vício de inconstitucionalidade material por violar o art. 37, inc. II e V, da Constituição Federal, bem como os artigos 20, caput e §4º, e 32 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Em vista de razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, com respaldo no art. 27 da Lei n. 9.868/99, devem ser postergados os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade para 180 dias a partir da publicação do acórdão. Precedentes deste Órgão Especial. JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*INCONSTITUCIONALIDADE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085776763, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 17-11-2023)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DAS MISSÕES. LEIS MUNICIPAIS E ANEXO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CHEFE DE SETOR. Ausência de comprovação de que as atribuições do cargo em comissão relacionam-se com funções de direção, chefia ou assessoramento. Desatendimento da regra dos arts. 8º e 32, da Constituição Estadual. COORDENADOR DE ARRECADAÇÃO, DIRETOR DE ALMOXARIFADO E **DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COMPRAS.** Ausência de definição das atribuições ao servidor que vier a assumir o cargo. Necessidade de criação e de definição das atribuições dos cargos em lei. Desatendimento da regra dos arts. 8º, 19, inc. I, 32 e 60, todos da Constituição Estadual. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70053655486, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 07-10-2013).*

Em igual sentido, colaciona-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça Paulista em caso semelhante:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – expressões "Chefe de Assuntos da Área da Saúde", "Assessor Administrativo da Secretaria Municipal de Saúde", "Chefe de Serviço Municipal de Saúde", "Diretor de Equipe de Saúde da Família", "Assessor de Almojarifado da Secretaria Municipal de Saúde", "Diretor de Base do SAMU", "Diretor da Secretaria Municipal de Saúde", "Assessor da Secretaria de Educação", "Assessor do Departamento de Cozinha Piloto", "Chefe de Convênios da Educação", "Chefe de Cozinha Piloto", "Chefe de Transporte Escolar", "Supervisor de Ensino", "Professor Gestor", "Professor Vice-Gestor", "Professor Coordenador", "Coordenador de Ensino", "Diretor de Esportes", "**Chefe Musical da Banda Municipal**", "Chefe de Coreografia da Banda Musical", "Chefe da



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*Assistência Social", "Diretor da Assistência Social", "Chefe de Meio Ambiente e Turismo", "Chefe da Agricultura", "Assessor II de Departamento de Agricultura", "Assessor II do Departamento do Meio Ambiente", "Assessor I do Departamento de Agricultura", "chefe do Almoxarifado", "Assessor I", "Assessor II", "Assessor III", "Chefe da Dívida Ativa", "Chefe de Lançadoria", "Assessor I de Lançadoria", "Diretor de Compras e Administração", "Chefe de Compras", "Assessor de Empenhos", "Chefe de Departamento de Licitações", "Chefe de Assuntos Jurídicos do Departamento de Licitações", "Diretor de Departamento de Licitações", "Chefe de Informática", "Chefe de Convenios Federais e Estaduais", "Diretor de Atos Normativos", "Diretor de Trânsito", "Chefe do PROCON", "Chefe de Imprensa", previstas nos Anexos III e IV da Lei Complementar nº 2.073, de 12 de setembro de 2014, do Município de Cerqueira César, **CUJAS ATRIBUIÇÕES SÃO DE NATUREZA TÉCNICA E BUROCRÁTICA, NÃO SE AMOLDANDO ÀS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS III E 115, II E V, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE.***

*(TJ-SP - ADI: 20270547720188260000 SP 2027054-77.2018.8.26.0000, Relator: Ferraz de Arruda, Data de Julgamento: 29/08/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/08/2018)*

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**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 do regramento impugnado, 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, § 4º, da Constituição Estadual;  
e

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico de parte do **artigo 20 da Lei n.º 3.012, de 18 de junho de 2014**, que *reorganiza e consolida os quadros de cargos e funções públicas do município, e do respectivo plano de carreira e salários dos servidores municipais e dá outras providências*, bem como de **parte do Anexo II da Lei n.º 3.331, de 23 de maio de 2019**, que *altera o anexo II da Lei Municipal n.º 3.012/2014 de 18 de junho de 2014, que reorganiza e consolida os quadros de cargos e funções públicas do município, e do respectivo plano de carreira e salários dos servidores municipais e dá outras providências*, por meio da qual foram promovidas modificações no Anexo II da **Lei n.º 3.012, de 18 de junho de 2014**, ambas do **Município de Nonoai**, especificamente em relação aos cargos em comissão de **Coordenador de Banda Municipal, Chefe de Departamento de Transporte Escolar, Diretor do Departamento de Compras e de Secretário da**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**Junta do Serviço Militar**, 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.

Causa de valor inestimável.

Porto Alegre, 24 de janeiro de 2024.

**ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,**

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)