



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

**PROCESSO Nº 70085809226 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE NONOAI E CÂMARA  
DE VEREADORES DE NONOAI

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL  
SANTOS**

---

**MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Nonoai. Impugnação de parte do artigo 20, da Lei nº 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 nº 3.331, de 23 de maio de 2019, que 'altera o anexo II da Lei Municipal nº 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 nº 3.012, de 18 de junho de 2014, ambas do Município de Nonoai. Cargos em comissão de Coordenador Banda Municipal, Chefe De Departamento 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)

*Transporte Escolar, Diretor do Departamento de Compras e de Secretário da Junta do Serviço Militar. Atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento. Inconstitucionalidade material. Violação ao disposto nos 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. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico de parte do **artigo 20 da Lei nº 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 nº 3.331, de 23 de maio de 2019**, que *altera o anexo II da Lei Municipal nº 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 nº 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**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos 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)

Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal (fls. 04-24 e documentos das fls. 26-70).

A petição inicial foi recebida (fls. 76-78).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (fls. 100-101).

O Prefeito Municipal e a Câmara Municipal de Vereadores de Nonoai, notificados a prestarem informações, silenciaram (respectivamente, certidões das fls. 104 e 105).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o Prefeito Municipal de Nonoai e a Câmara de Vereadores da referida Comuna, notificados a prestarem informações a respeito da legislação impugnada, deixaram transcorrer *in albis* os prazos para suas manifestações. Lado outro, observa-se que o Procurador-Geral do Estado, citado para oferecer a defesa do ato normativo, limitou sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade.

Sendo assim, não foi trazido aos autos, seja por parte das autoridades das quais emanaram os dispositivos legais, seja por parte do Procurador-Geral do Estado, qualquer argumento apto a colocar em dúvida a fundamentação jurídica apresentada na petição inicial da presente ação direta, que vai, aqui, inteiramente ratificada.



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. Desenvolvidas essas considerações introdutórias, cabe reafirmar a compreensão de que as atribuições dos cargos em comissão impugnados, transcritas na petição inicial, não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, o que demonstra a inconstitucionalidade material dos cargos criados, por estarem em claro descompasso com os requisitos constitucionais pertinentes, como se infere da redação dos artigos 20, *caput* e 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 por força do artigo 8º, *caput*, da Carta Gaúcha:

#### Constituição Estadual

*Art. 8º – O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.*

(...)

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

(...)

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

*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.*



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

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

### 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 exposto ao longo da inicial, 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.



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

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



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

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

Estadual em benefício da comunidade, para permitir o amplo acesso dos cargos públicos às pessoas que preenchem 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 à garantia do direito da comunidade ao amplo acesso aos cargos públicos e à estabilidade, ambos essenciais à impessoalidade da administração pública e ao seu bom funcionamento.

Nessa ordem, pode-se concluir que não basta, para a adequação constitucional, que o nome deste ou daquele cargo remeta a funções que exijam especial confiança: necessário é que as atribuições reflitam esta natureza.

Mas não é essa a hipótese dos autos, como se viu. Os cargos impugnados simplesmente não possuem atribuições que se revistam *das características de direção, chefia ou assessoramento*. E, sendo assim, seu exercício não demanda maior relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

Aliás, exatamente por isso é que a hipótese vertente **não se enquadra nas balizas delineadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.041.210**. Como se sabe, naquele caso, a Corte de Vértice 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;*



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

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

- 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.*

Ocorre que, conforme se sustentou desde o início, os cargos sob escrutínio não atendem, materialmente, aos requisitos *a*, *b* e *d*, supra, na medida em que: **1)** se prestam a *atividades burocráticas, técnicas ou operacionais* (requisito *a*)<sup>1</sup>, deixando de pressuporem, bem por isso, qualquer *relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado* (requisito *b*); **2)** **as atribuições relacionadas aos cargos questionados possuem descrições genéricas e imprecisas**<sup>2</sup>, deixando assim de atenderem às exigências de clareza e objetividade (requisito *d*).

Razão pela qual padecem de inconstitucionalidade material, consoante recente precedente dessa Corte de Justiça, a seguir indicado, o qual se agrega aos diversos outros julgados já referidos na inicial:

---

<sup>1</sup> Exemplificativamente *realizar pesquisas para organizações militares, 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 Compras);

<sup>2</sup> Exemplificativamente: *confeccionar documentos* (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 Compras).



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 ALVORADA. CARGOS EM COMISSÃO. FUNÇÕES COMMISSIONADAS. CHEFE DE SETOR. SUPERVISOR. COORDENADOR. FUNÇÕES DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. DESEMPENHO DE ATIVIDADES BUROCRÁTICAS E TÉCNICAS. ATRIBUIÇÕES GENÉRICAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. I – Declaração de *inconstitucionalidade* de parte do art. 35 e dos Anexos I, II e III, todos da Lei nº 3.666/2022, do Município de Alvorada, especificamente quanto aos cargos em **comissão** e funções gratificadas de Chefe de Setor, Supervisor e Coordenador. II – Mostra-se imprescindível que os cargos em **comissão** se destinem às funções de direção, chefia, ou assessoramento, funções estratégicas para a Administração Pública, das quais se possa depreender a existência de especial vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o agente nomeado, sendo **vedada a criação de tais cargos para execução de atividades burocráticas e permanentes da Administração, voltadas a questões administrativas e técnicas.** III – Quanto aos requisitos para criação de cargo em **comissão**, o Supremo Tribunal Federal (Tema 1010) fixou a seguinte tese: “a) **A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;** b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em **comissão** devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”. IV – As atribuições dos cargos de Chefe de Setor, Supervisor e Coordenador, **são vagas e genéricas**, voltadas para a direção, supervisão, coordenação, orientação e gerenciamento de qualquer atividade em todo e qualquer setor da Administração Municipal, assim como atreladas à elaboração de relatórios. O nível de escolaridade exigido é ensino fundamental incompleto, o que evidencia a ausência de correlação entre as competências exigidas para o exercício de altas funções da Administração Pública e aquelas previstas na lei atacada. **Não se trata de atividades de assessoramento, chefia ou direção propriamente ditas. De modo contrário, possuem cunho burocrático e descrição imprecisa.** V - Verifica-se, portanto, **inconstitucionalidade material por afronta aos artigos 8º, caput;****



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

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

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

AÇÃO

DIRETA

**DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**

**UNÂNIME.**(Direta de **Inconstitucionalidade**, Nº 70085765444,

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José

Moesch, Julgado em: 19-12-2023)

Nesse contexto, não há como deixar de reconhecer a inconstitucionalidade *material* da norma municipal impugnada.

**4. Pelo exposto**, requer a **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, em exercício, seja julgada procedente a demanda em questão, com a retirada do ordenamento jurídico de **parte do artigo 20**, da **Lei nº 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 nº 3.331, de 23 de maio de 2019**, que *altera o anexo II da Lei Municipal nº 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 nº 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 Junta do Serviço Militar**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos 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)

Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da  
Constituição Federal.

Porto Alegre, 8 de abril de 2024.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

RCA