



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

**PROCESSO N.º 70085816072 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE ESTÂNCIA  
VELHA**

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA**

**CÂMARA DE VEREADORES DE ESTÂNCIA VELHA**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR SÉRGIO FERNANDO SILVA DE  
VASCONCELLOS CHAVES**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ação proposta pelo Sindicato dos Municipários de Estância Velha. Cargos em comissão do Poder Executivo. Anexo III da Lei Complementar Municipal nº 3/1995, com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Complementar Municipal nº 116/2022. 1. Necessidade de que seja promovida emenda à inicial, de modo a permitir o conhecimento e correta apreciação do pedido. 2. Preliminar de ilegitimidade ativa do proponente por ausência de registro no Ministério do Trabalho e Emprego que não merece acolhimento. Precedentes desta Corte. 3. Atribuições dos cargos em comissão de Diretor de Limpeza Urbana e Obras, Diretor da Frota Municipal, Diretor de Turismo, Chefe de Departamento, Assessor Executivo 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)

*Assessor de Secretaria que desborda dos limites constitucionais, visto que não correspondem a funções de direção, chefia e assessoramento. Afronta 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. PARECER PELA REJEIÇÃO DA PRELIMINAR E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.*

1. Trata-se de ação proposta pelo **SINDICATO DOS MUNICIPALÍRIOS DE ESTÂNCIA VELHA**, objetivando a *declaração de inconstitucionalidade das expressões Coordenador de Proteção e Defesa Civil, Assessor de Assuntos Jurídicos, Coordenador Executivo do PROCON, Diretor de Informática e Serviços, Diretor de Limpeza Urbana e Obras, Diretor da Frota Municipal, Diretor do Hospital Getúlio Vargas, Diretor de Turismo, Chefe de Departamento, Assessor Executivo e Assessor de Secretaria, presentes no Anexo III da Lei Complementar Municipal nº 3/1995.*

O proponente sustentou, em síntese, que a criação de cargos em comissão deve ficar limitada aos casos em que, efetivamente, seja exigível especial relação de confiança entre o governante e o servidor, sendo que, para os postos comuns, de atribuições técnicas, burocráticas e profissionais, sem especial fidúcia, deve ser realizado concurso público, sob pena de violação aos artigos 20, parágrafo 4º, e 32 da Constituição Estadual, preceitos de observância obrigatória pelos municípios por força do artigo 8º da Carta 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)

Província. Asseverou que os cargos impugnados detêm atribuições técnicas e burocráticas, não exigindo especial confiança do Administrador, não se coadunando com o sistema constitucional pátrio. Colacionou doutrina e precedentes jurisprudenciais em apoio à sua tese, pleiteando a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido (fls. 09/37 e documentos de fls. 38/283).

A inicial foi recebida, sendo indeferido o pleito liminar (fls. 284/91).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, sustentou a ausência de qualquer vício de inconstitucionalidade em relação aos cargos em comissão de Diretor do Hospital Municipal Getúlio Vargas e de Coordenador Executivo do PROCON, os quais se revestem das características típicas de cargos em comissão, destinando-se ao atendimento de encargos administrativos de direção e chefia, estando alinhados à implementação e acompanhamento de políticas públicas da gestão municipal. Lembrou, ainda, que a norma detém presunção de constitucionalidade. Postulou, assim, a improcedência do pedido quanto aos cargos de Diretor do Hospital Municipal Getúlio Vargas e de Coordenador Executivo do PROCON e, quanto aos demais cargos, que fossem mantidos no ordenamento jurídico com lastro na presunção de constitucionalidade da norma, derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (fls. 311/21).



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

O Prefeito Municipal de Estância Velha, notificado, prestou suas informações, arguindo, prefacialmente, a ilegitimidade ativa do proponente, visto que não apresentou seu registro no Ministério do Trabalho e Emprego para que pudesse atuar como substituto processual da categoria. No mérito, aduziu que a Lei Complementar Municipal nº 116/2022, que alterou a Lei Complementar nº 03/1995, observou a iniciativa do Chefe do Poder Executivo, bem como teve tramitação regular na Casa Legislativa, recebendo análise política exaustiva pelos Edis, sendo o projeto, a final, aprovado e sancionado. Asseverou que não basta somente analisar a denominação atribuída aos cargos em comissão e às funções de confiança, mas, sim, o conjunto das suas atribuições, verificando, assim, a sua compatibilidade, ou não, com a exigência constitucional. Na espécie, o Sindicato deixou de indicar, explicitamente, quais atribuições dos cargos não se enquadram no provimento comissionado, fazendo, apenas, alegações de ordem genérica. Argumentou que a legislação municipal observou as diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, sobre o tema, tendo os cargos impugnados nítido caráter de chefia, direção ou assessoramento, como se pode verificar pela análise de suas atribuições. Postulou, assim, a improcedência do pedido ou, caso não seja este o entendimento da Corte que, subsidiariamente, sejam os efeitos da decisão diferidos em 180 dias, nos moldes do artigo 27 da Lei nº 9.868/1999 (fls. 324/34 e documentos de fls. 335/424).

A Câmara de Vereadores de Estância Velha, notificada, arguiu, também prefacialmente, a ilegitimidade ativa do Sindicato, face à



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

ausência de registro no Ministério do Trabalho e Emprego. No mérito, sustentou que a leitura das atribuições dos cargos impugnados revela que têm natureza de assessoramento, direção e chefia, em nada maculando as normas constitucionais, atendendo, assim, aos parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral. Pleiteou, assim, a improcedência do pedido (fls. 429/37 e documentos de fls. 438/48).

Os autos, na sequência, vieram com vista ao Ministério Público.

2. De plano, mostra-se prudente que seja o proponente intimado para emendar a petição inicial, de modo a viabilizar o conhecimento e correto exame da matéria por ele trazida à apreciação.

Em primeiro lugar, imperativo que o proponente explicito no pedido se o objeto da ação é o Anexo III da Lei Complementar Municipal nº 3, de 07 de agosto de 1995, em sua redação original ou na que lhe foi conferida pelo artigo 2º da Lei Complementar Municipal nº 116/2022, o que parece ser o caso, pois, embora nenhuma referência seja feita na exordial quanto à nova Lei, o teor do Anexo III juntado às fls. 174/202 pelo proponente é idêntico ao juntado pelo Município às fls. 341/401, com a redação dada pelo artigo 2º da novel norma complementar municipal.

Além disso, o proponente, na peça vestibular, requer a declaração de inconstitucionalidade das *expressões* *Coordenador de Proteção e Defesa Civil, Assessor de Assuntos Jurídicos, Coordenador Executivo do PROCON, Diretor de Informática e Serviços, Diretor de Limpeza Urbana 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)

*Obras, Diretor da Frota Municipal, Diretor do Hospital Getúlio Vargas, Diretor de Turismo, Chefe de Departamento, Assessor Executivo e Assessor de Secretaria, presentes no Anexo III da Lei Complementar Municipal nº 3/1995.*

Entretanto, sua pretensão efetiva, pelo que se colhe da exordial, é de declaração de inconstitucionalidade dos cargos em comissão mencionados, o que é situação diversa, pois a análise de constitucionalidade dos cargos abrange não só sua denominação, mas, também, suas atribuições e requisitos de provimento, o que traz consequências diferentes quando da apreciação do pedido em sede de controle abstrato.

Logo, impositiva a intimação do proponente para que promova a emenda da inicial.

3. Ultrapassada esta questão, não merece acolhimento a prefacial de ilegitimidade ativa do proponente, suscitada pelo Município e pela Câmara de Vereadores de Estância Velha, em decorrência de não haver nos autos comprovação de que o Sindicato dos Municípios de Estância Velha tenha registro no Ministério do Trabalho e Emprego.

A Carta Federal, em seu artigo 103, ao tratar dos legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, reconhece legitimidade às confederações sindicais e entidades de classe, exigindo, apenas, que elas sejam de âmbito nacional, *in verbis*:

*Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:*



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

- I - o Presidente da República;*
  - II - a Mesa do Senado Federal;*
  - III - a Mesa da Câmara dos Deputados;*
  - IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;*
  - V o Governador de Estado ou do Distrito Federal;*
  - VI - o Procurador-Geral da República;*
  - VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;*
  - VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;*
  - IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.*
- (...).

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por simetria, ao disciplinar o mesmo tema, também conferiu legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação a leis estaduais e municipais às entidades sindicais e de classe, exigindo, tão somente, que, quando o objeto da ação seja lei ou ato normativo estadual, a entidade tenha representação nacional ou estadual, *verbis*:

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

[...].

**§ 1.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:**

- I - o Governador do Estado;*
- II - a Mesa da Assembleia Legislativa;*
- III - o Procurador-Geral de Justiça;*
- IV - o Titular da Defensoria Pública;*
- IV - o Defensor Público-Geral do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)*
- V - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;*
- VI - partido político com representação na Assembléia Legislativa;*
- VII - entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual;*
- VIII - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores, de âmbito nacional ou estadual, legalmente constituídas;*
- IX - o Prefeito Municipal;*



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

*X - a Mesa da Câmara Municipal.*

*§ 2.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão:*

*I - o Governador do Estado;*

*II - o Procurador-Geral de Justiça;*

*III - o Prefeito Municipal;*

*IV - a Mesa da Câmara Municipal;*

*V - partido político com representação na Câmara de Vereadores;*

*VI - entidade sindical;*

*VII - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;*

*VIII - o Titular da Defensoria Pública;*

*VIII - o Defensor Público-Geral do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)*

*IX - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores legalmente constituídas;*

*X - associações de bairro e entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano.*

*[...].*

A Lei Federal n.º 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, por sua vez, reproduz, em seu artigo 2º, o texto insculpido no artigo 103 da Carta Federal, não consagrando qualquer outro requisito para reconhecimento dos legitimados.

E não poderia ser diferente, já que não pode o legislador ordinário impor restrição não consagrada no texto constitucional para aferição dos legitimados a desencadear o processo de controle concentrado de constitucionalidade, cujo rol se revela já bastante restrito.

Nesta linha, impositivo reconhecer que a ausência de comprovação de registro do proponente no Ministério do Trabalho e Emprego não é suficiente para afastar sua legitimidade para a propositura de ação direta



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 inconstitucionalidade em defesa dos interesses dos servidores municipais de Estância Velha, visto que tal exigência não encontra amparo nas Constituições Federal ou Estadual.

Note-se que o disposto no artigo 8º da Carta da República, vedando que a lei exija autorização do Estado para fundação de sindicato e qualquer interferência ou intervenção do Poder Público em sua organização, permitindo, apenas, que lhe seja exigido registro no órgão competente, é matéria que diz respeito à regularidade formal da entidade sindical perante a Administração, não, especificamente, à sua legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, cujos requisitos de legitimação estão expressamente fixados na Carta Constitucional.

Neste sentido, inclusive, tem decidido esta egrégia Corte de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 818/2017. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. TEMA 933 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA. DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO DO MUNICÍPIO. CARÁTER CONFISCATÓRIO NÃO CARACTERIZADO. IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO. 1. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. A ausência de comprovação de registro do Sindicato proponente no Ministério do Trabalho e Emprego não enseja ilegitimidade para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Incidência do artigo 95, § 1º, inciso VII, da Constituição Estadual. 2. Lei Complementar Municipal nº 818/2017, do Município de Porto Alegre/RS, que determinou a majoração, de 11% para 14%, da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores públicos municipais para o respectivo Regime Próprio de Previdência Social. 3. Suspensão da ADI até o julgamento do Tema nº 933 da Repercussão Geral do Supremo*



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

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

*Tribunal Federal, o que ocorreu na data de 11 de fevereiro de 2022 – Recurso Extraordinário com Agravo nº 875.958/GO, no qual firmada a seguinte tese: "1. A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco". 4. A contribuição social tem natureza tributária e está submetida ao regramento do Sistema Tributário Nacional, conforme dispõe os artigos 150 e 152 da Constituição Federal, que serve de baliza para todos os demais entes da Federação, com destaque especial para os Princípios da Legalidade, Anterioridade, Igualdade, e Vedação do Confisco. 5. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que fixou as alíquotas contributivas dos segurados, determinando, que os entes federados não poderão estabelecer alíquotas inferiores à da contribuição dos servidores da União. 6. Caso em que o aumento da alíquota previdenciária foi baseado no desequilíbrio constante das contas da Previdência Pública, pois verificado que o pagamento dos benefícios, atualmente, supera os valores arrecadados pelo Município, apresentando, a Previdência Social, déficit que ultrapassa os R\$ 494.000.000,00, conforme faz prova o resultado atuarial apresentado pelo Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Porto Alegre – PREVIMPA. 7. Não obstante, a Prefeitura de Porto Alegre contava com dados atuariais quando do envio, ao Poder Legislativo, do Projeto de Lei Complementar nº 04/2017, no qual se encontrava a projeção do passivo atuarial, conforme se verifica do ofício nº 685/2017. Afastadas as alegações de inobservância, pela legislação municipal atacada, ao princípio do equilíbrio financeiro atuarial, lançado no artigo 40, "caput", da Constituição Federal, assim como à correlação entre contribuição e benefícios, como discorre o artigo 195, parágrafo 5º, da Carta Magna. 8. Os fundamentos utilizados quanto ao trâmite do processo legislativo e eventual descumprimento da disciplina prevista no Regimento Interno da Câmara Municipal não podem servir de paradigma para que se faça o cotejo necessário na via do controle concentrado de constitucionalidade, restando aos interessados, se for o caso, outras vias processuais para enfrentar referidas antinomias. 9. Consoante já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, a pertinência, assim como as formalidades da convocação para a sessão extraordinária, trata-se de questão "interna corporis" da Casa Legislativa, não cabendo ao Poder Judiciário*



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

*interferir, sob pena de afronta ao Princípio da Separação dos Poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075972679, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 14-04-2022)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. ARTIGO 12 E ANEXO III DA LEI MUNICIPAL Nº 8.986/2002. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUTARQUIA MUNICIPAL PREVIMPA. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES EM LEI. POSTERIOR REGULAMENTAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES PELO REGIMENTO INTERNO DA AUTARQUIA. CARGOS CUJAS ATRIBUIÇÕES NÃO COADUNAM COM A DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADO. **A ausência de comprovação de registro do sindicato autor no Ministério do Trabalho e Emprego não importa em ilegitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Inteligência do art. 95, §1º, VII, da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial.** A investidura em cargo público, de regra, dá-se pela prévia aprovação em concurso público, ressalvada a possibilidade de nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, destinados a atribuições de direção, chefia e assessoramento. Conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 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. Situação dos autos em que a lei objurgada não descreve as atribuições dos cargos em comissão de Secretário de Conselho e Oficial da Gabinete da PREVIMPA. Atribuições dos cargos em comissão realizada apenas posteriormente, no regimento interno da autarquia municipal. Ainda, verifica-se que os cargos comissionados de Secretário de Conselho e Oficial de Gabinete constituem em atividades meramente burocráticas,*



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

*técnicas ou operacionais, não envolvendo atribuições de chefia, direção ou assessoramento, tampouco a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado. Considerando a evidente repercussão no serviço da Administração Pública Municipal, os efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade devem ser diferidos pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do trânsito em julgado, nos termos do artigo 27 da Lei nº 9.868/99, a fim de prevenir eventuais prejuízos à regular prestação dos serviços públicos. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081658049, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 09-12-2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LC-RS Nº 15.142/18. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. FESSERGS. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NÃO EVIDENCIADOS. ILEGITIMIDADE ATIVA DO PROPONENTE NÃO VERIFICADA. 1. Não merece acolhimento a preliminar de não conhecimento da ADI por ausência de pagamento da custas iniciais. Foi facultado à parte autora a comprovação do pagamento da despesa inicial, cujo comprovante foi juntado aos autos, não sendo o caso de extinção do processo por conta disso. 2. Ilegitimidade ativa. **A ausência de comprovação do registro do Sindicato requerente junto ao Ministério do Trabalho e Emprego não afasta a legitimidade ativa da FESSERGS, porquanto não exigida na Carta Estadual para a propositura da ação constitucional, consoante o precedente do Supremo Tribunal Federal, materializado no RE nº 370.834-MS.** Existência de registro da entidade proponente que foi corroborada pelo Senhor Governador do Estado, em suas informações. 3. Não há vício formal, pois foi observada a reserva de iniciativa do processo legislativo, na medida em que o projeto de lei respectivo foi deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual. A reserva de iniciativa, todavia, não impede que o Poder Legislativo, durante a tramitação do projeto, ofereça emendas, visando a aprimorar o texto legal que daí emergirá, desde que observada a temática regulada e não implique em aumento de despesa, o que afrontaria o preceituado no art. 61, I, da CE. 4. A aludida paridade entre o regime próprio de previdência dos servidores públicos – RPPS - e o regime geral de previdência social - RGPS - não é absoluta. A expressão “no que couber” constante do art. 40, § 12, evidencia que o modelo adotado no Estado do Rio Grande do Sul guarda particularidades em relação ao parâmetro elaborado pela União, diante do preceito federativo e da ausência de restrição constitucionalmente posta nesse sentido, não*



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

*ofende o preceito constitucional da simetria. Como corolário, não se viabiliza a fiscalização abstrata de constitucionalidade, justamente em função desse contraste prévio da LC-RS nº 15.142/18 e as Leis nº 8.213/91 e 10.887/04, o que somente por via reflexa ou indireta ensejaria o reconhecimento da inconstitucionalidade da legislação estadual, fundada na transgressão das regras estabelecidas pelas leis nacionais. 5. A não participação dos sindicatos nas decisões de “interesse da categoria”, muito embora de todo salutar, não inquina de inconstitucionalidade o diploma legal guerreado, porquanto não tem o condão de autorizar que o sindicato possa intervir na autonomia administrativa do Poder Executivo, a quem incumbe definir o regime de previdência social de seus servidores. A questão, assim, concerne diretamente ao autogoverno do Poder Executivo. PRELIMINARES REJEITADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078524568, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 25-03-2019)*

Importante referir, todavia, que o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre esta questão tem oscilado, embora mais recentemente tenha revelado tendência pela adoção de posicionamento diverso do consagrado por esta egrégia Corte Estadual, exigindo o registro da entidade sindical junto ao Ministério do Trabalho e Emprego para sua qualificação para ingressar com ações em prol de seus representados, inclusive ação direta de inconstitucionalidade, como se verifica pelos precedentes que se colaciona:

*Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. 3. Registro Sindical no Ministério do Trabalho e Emprego. A Constituição Federal exige o registro sindical no órgão competente com a finalidade de proteger o princípio da unicidade sindical. Súmula 677/STF. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem majoração da verba honorária. (ARE 725060 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 23-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 02-09-2019 PUBLIC 03-09-2019)*



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

*Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Constitucional. Negativa de prestação jurisdicional. Não ocorrência. Sindicato. Representação da categoria. Registro no Ministério do Trabalho e Emprego. Necessidade. Precedentes. 1. A jurisdição foi prestada pelo Tribunal de origem mediante decisão suficientemente motivada (AI nº 791.292-QO-RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes). 2. **A orientação firmada no Supremo Tribunal Federal é no sentido de ser o registro do Sindicato no Ministério do Trabalho e Emprego o ato que o legitima à representação de determinada categoria.** 3. Agravo regimental não provido (ARE 834.700 AgR/DF, STF, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 30/06/2015)*

*LEGITIMIDADE – MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – SINDICATO – REGISTRO NO MINISTÉRIO DO TRABALHO. A legitimidade de sindicato para atuar como substituto processual no mandado de segurança coletivo pressupõe tão somente a existência jurídica, ou seja, o registro no cartório próprio, sendo indiferente estarem ou não os estatutos arquivados e registrados no Ministério do Trabalho. REGIME JURÍDICO – DECESSO. Uma vez ocorrido decesso remuneratório com a implantação do novo regime jurídico, mostra-se harmônico com a Constituição Federal o reconhecimento da diferença a título de vantagem pessoal. REGIME JURÍDICO – NOVO CONTEXTO REMUNERATÓRIO – RESSALVA. Se estiver prevista na lei de regência do novo regime jurídico a manutenção de certa parcela, descabe concluir pela transgressão à Carta da República no fato de o acórdão proferido revelar o direito do servidor. (RE 370834, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 30-08-2011, DJe-184 DIVULG 23-09-2011 PUBLIC 26-09-2011 EMENT VOL-02594-01 PP-00104 RLTR v. 75, n. 11, 2011, p. 1377-1378)*

Nada obstante, ausente entendimento firmado pela Corte Superior em sede de repercussão geral, é o parecer pela rejeição da prefacial arguida, nos moldes do que tem decidido este egrégio Órgão Especial.

**3.** No mérito, com razão, em parte, o proponente.



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

Consoante se verifica pela leitura da petição inicial, os cargos em comissão questionados pelo Sindicato proponente são os seguintes:

***Coordenador de Proteção e Defesa Civil***

***ATRIBUIÇÕES***

*I. Gerenciar as atividades da Coordenadoria; II. Assistir e assessorar os Secretários Municipais e o Prefeito Municipal nas questões relativas à proteção e defesa civil; III. Recomendar, aos órgãos da Administração Pública, ações prioritárias que possam reduzir o risco de desastres; IV. Requisitar recursos humanos e materiais para atendimento de situações emergenciais; V. Propor os planos orçamentários, obras e serviços, bem como aquisições e outras despesas inerentes às atividades de proteção e defesa civil; VI. Manter cadastro de informações que possam auxiliar, evitar ou minimizar desastres, preservando a moral da população; VII. Divulgar trabalhos de interesse da comunidade; VIII. Coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre a defesa civil; IX. Integrar-se à outros órgãos e entidades de Defesa Civil existentes em outras esferas de governo; X. Elaborar relatório anual de suas atividades; XI. Resolver os casos omissos e praticar todos os atos necessários ao regular funcionamento da Coordenadoria; XII. Exercer outras atividades previstas em lei ou atribuídas pelo Prefeito.*

***CONDIÇÕES DE TRABALHO:***

*a) Carga Horária: 44 (quarenta e quatro) horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível médio.*

***Assessor de Assuntos Jurídicos***

***ATRIBUIÇÕES***

*I. Assessorar e emitir pareceres técnicos-jurídicos representando os interesses do Município nas áreas pertinentes, dando execução às determinações estabelecidas pelo Prefeito Municipal; II. Propor ao Prefeito a elaboração e anulação de atos administrativos relativos a administração Pública Municipal; III. Emitir pareceres sobre matérias pertinentes ao desenvolvimento das atividades do Poder Executivo; IV. Elaborar projetos de lei, decretos, portarias e outros atos normativos que se façam necessários ao bom desenvolvimento da administração; V. Assessorar as secretarias municipais competentes nos assuntos técnicos jurídicos; VI. Dirigir a Procuradoria Geral do Município, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; VII. Coordenar o PROCON e a Ouvidoria do Município; Delegar aos demais integrantes dos quadros da Procuradoria Geral do Município as atribuições*



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

*compatíveis com as funções destes que se fizerem necessárias. VIII. Delegar aos demais integrantes dos quadros da Procuradoria Geral do Município as atribuições compatíveis com as funções destes que se fizerem necessárias.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 44 (quarenta e quatro) horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível superior, Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais e com carteira da OAB/RS.*

**Coordenador Executivo do PROCON**

**ATRIBUIÇÕES**

*I. Dirigir e coordenar a política municipal de proteção defesa do consumidor; II. Coordenar e promover o procedimento administrativo, como instância de instrução e julgamento no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas pela legislação em vigor; III. Aplicar as sanções administrativas previstas na legislação de defesa do consumidor; IV. Receber, assinar, avaliar e encaminhar consultas, denúncias ou sugestões apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado; V. Prestar aos consumidores orientação permanente sobre os seus direitos e garantias; VI. Manter cadastro atualizado de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços; VII. Expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor; VIII. Manter vínculo com órgãos e entidades de notória especialização técnica para a consecução dos objetivos do PROCON; IX. Exercer outras atividades previstas em lei ou atribuídas pelo Prefeito.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 44 (quarenta e quatro) horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: Nível superior - Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais ou cursando.*

**Diretor de Informática e Serviços**

**ATRIBUIÇÕES:**

*I. Gerenciar o setor de informática da Prefeitura como um todo, abrangendo as Secretarias e todos os seus órgãos; II. Implementar projetos de novas tecnologias, visando uma contínua modernização; III. Analisar software e hardware para aquisição e/ou atualização; IV. Elaborar e acompanhar editais para licitações referentes à informática (parte técnica e preço); V. Instalar e configurar software e prestar manutenção de hardware; VI- Definir os sistemas e equipamentos 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)

*processamento a curto e longo prazo, avaliando viabilidades técnicas e econômicas, estabelecendo um programa de trabalho para a área de informática; VII. Coordenar, acompanhar e executar as diretrizes de segurança da informação dos dados da municipalidade; VIII. Assessorar os servidores na execução de serviços relacionados ao processamento de dados; IX. Supervisionar os serviços inerente aos encargos e atribuições do cargo; X. Executar as determinações e diretrizes estabelecidas pela Chefia imediata e tudo o mais inerente aos encargos legais e atribuições pelo mesmo delegadas.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 44 (quarenta e quatro) horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível médio.*

***Diretor de Limpeza Urbana e Obras***

**ATRIBUIÇÕES**

*I. Coordenar e fiscalizar a execução dos serviços das equipes de limpeza urbana, varrição, capina, corte de grama, retirada de entulhos, poda de árvores, e o que mais perquirir, em todo o município; II. Contribuir na tomada de decisões estratégicas relativas aos serviços urbano; III. Apresentar relatórios de resultados dos serviços e atividades desenvolvidas no exercício das atribuições, periodicamente, ao Secretário Municipal de Obras; IV. Controlar a utilização dos equipamentos e utensílios destinados à limpeza urbana, velando pelo seu adequado uso e integridade; V. Estabelecer diretrizes para a otimização e o aprimoramento dos serviços; empreender as atividades administrativas inerentes ao departamento; VI. Velar pela observância dos regulamentos administrativos; VII. Dar execução as determinações e diretrizes estabelecidas pelo Secretário Municipal de Obras; VIII. Providenciar tudo o mais inerente as atividades de limpeza urbana e a chefia do Departamento, assim como encargos que lhe forem delegados.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 44 (quarenta e quatro) horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível fundamental completo*

***Diretor da Frota Municipal***

**ATRIBUIÇÕES:**

*I. Coordenar e supervisionar as atividades com mecânica e outros serviços da frota municipal; II. Estabelecer diretrizes e metas de atuação e de execução dos serviços operacionais com mecânica do Município; III. Estabelecer atividades prioritárias, de acordo com a orientação do seu superior hierárquico; IV. Determinar a limpeza e conserto dos*



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

*utensílios e veículos da garagem ou oficina, fiscalizar diretamente as condições de trafegabilidade dos veículos do município; V. Funcionar como elo com as Secretarias e demais órgãos do Município, relativamente às atividades, registros e controles de frota e reparos mecânicos dos automóveis e máquinas do Município; VI. Requisitar, distribuir e controlar os recursos humanos e materiais necessários à execução das atividades com frota e mecânica, conforme diretrizes definidas pelo seu superior hierárquico; VII. Executar as determinações e diretrizes estabelecidas pelo Prefeito Municipal e/ou Secretários, bem como outras atividades correlatas de direção, chefia e assessoramento.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 44 (quarenta e quatro) horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível médio.*

**Diretor do Hospital Getúlio Vargas**

**ATRIBUIÇÕES:**

*I. Planejar, organizar, coordenar e dirigir as atividades, a fim de que o hospital atinja a sua finalidade, ministrando um atendimento eficiente a todos os cidadãos; II. Controlar as atividades desenvolvidas de todos os profissionais atuantes no Hospital, participando ativamente do credenciamento médico junto a Direção Técnica; III. Estabelecer rotinas para o bom funcionamento do hospital e eficiência operacional, administrativa e financeira; IV. Planejar e organizar a(s) gerência(s) das instituições hospitalares, no âmbito municipal; V. Supervisionar o desempenho das questões burocráticas e administrativas das instituições hospitalares, no âmbito municipal; VI. Controlar quadro de servidores lotados em sua unidade hospitalar, VII. Elaborar relatórios técnicos e emitir pareceres em assuntos de natureza administrativa; VIII. Avaliar e acompanhar desempenhos funcionais; IX. Apresentar os resultados obtidos e propor projetos, planos, estratégias e metodologias para a otimização da eficácia dos serviços prestados no hospital.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 44 (quarenta e quatro) horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível superior completo.*

**Diretor de Turismo**

**ATRIBUIÇÕES:**

*I. Articular e dirigir as ações e atividades turísticas municipais e intermunicipais, favorecendo convênios e outros instrumentos de cooperação; II. Estabelecer parâmetros com intuito de promover a melhoria da qualidade dos serviços turísticos prestados no Município;*



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

*III. Fomentar o potencial turístico de forma participativa e sustentável, com base em seu patrimônio cultural, natural e na capacidade empresarial da região; IV. Estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos locais e regionais visando à ampliação do fluxo, do tempo de permanência e gasto médio dos turistas no Município; V. Apoiar programas estratégicos de capacitação dos atores da cadeia produtiva; VI. Apoiar e estimular a realização de feiras e exposições, viagens de incentivos, congressos e eventos nacionais e internacionais no município; VII. Incentivar empreendimentos destinados às atividades de agricultura familiar e turismo rural, expressão cultural, de animação turística, entretenimento e lazer e de outros atrativos com capacidade de retenção e prolongamento do tempo de permanência do turista; VIII. Promover a integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infraestrutura e serviços públicos necessários ao desenvolvimento turístico da região.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 44 (quarenta e quatro) horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível médio*

***Chefe de Departamento***

**ATRIBUIÇÕES:**

*I. Dirigir, planejar, organizar e controlar as atividades do respectivo Departamento; II. Acompanhar os trabalhos do departamento para assegurar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas; III. Comunicar ao Secretário Municipal as irregularidades que vier a tomar conhecimento junto ao seu departamento, bem como propor soluções para o saneamento do problema; IV. Zelar pela qualidade dos serviços públicos e pelo bom funcionamento do órgão; V. Zelar por todos equipamentos e materiais permanentes e de consumo, com vista a sua preservação, rendimento e economia, responsabilizando-se por eles; VI. Realizar as determinações e diretrizes estabelecidas pelo Secretário Municipal e tudo o mais inerente aos encargos legais e atribuições pelo mesmo delegadas.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 40 horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível médio.*

***Assessor Executivo***

**ATRIBUIÇÕES:**

*I. Assessorar o Secretário Municipal nas atribuições pertinentes à secretaria; II. Registrar e acompanhar o desenvolvimento das atividades da secretaria; III. Encaminhar documentos para os órgãos destinados*



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

*pelo Secretário; IV. Coordenar a organização administrativa da Secretaria; V. Executar atividades administrativas destinadas ao bom funcionamento da Secretaria e a qualidade da prestação dos serviços públicos; VI. Realizar as determinações e diretrizes estabelecidas pelo(a) seus superiores hierárquicos e tudo o mais inerente aos encargos legais e atribuições pelos mesmos delegadas.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 40 horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível médio.*

**Assessor de Secretaria**

**ATRIBUIÇÕES:**

*I. Assessorar os diversos setores da Secretaria, visando a organização, fiscalização e funcionamento das atividades administrativas; II. Receber e encaminhar aos diversos setores da Secretaria documentos e processos administrativos pertinentes ao respectivo órgão; III. Assessorar na supervisão da execução das atividades administrativas destinadas ao bom funcionamento da Secretaria e a qualidade da prestação dos serviços públicos; IV. Realizar as determinações e diretrizes estabelecidas pelo(a) Secretário(a) Municipal e tudo o mais inerente aos encargos legais e atribuições pelo mesmo delegadas.*

**CONDIÇÕES DE TRABALHO:**

*a) Carga Horária: 40 horas semanais ou de acordo com a necessidade do Serviço Público; b) Escolaridade: nível médio.*

As atribuições dos cargos em comissão de **Diretor de Limpeza Urbana e Obras, Diretor da Frota Municipal, Diretor de Turismo, Chefe de Departamento, Assessor Executivo e Assessor de Secretaria**, embora contenham em sua nomenclatura indicação de direção, chefia ou assessoramento, possuem atribuições que, na verdade, não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, como se verifica pela leitura das atribuições a eles conferida pela lei de regência - acima transcritas -, não evidenciando a necessidade de especial confiança do Administrador, pois desempenham atividades técnicas e burocráticas, o que



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

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, 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;*



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

(...)

*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>1</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 prestar serviços ao Estado, sem caráter profissional, e até mesmo de natureza honorífica e transitória.*

Diógenes Gasparini<sup>2</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.

---

<sup>1</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)

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 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

---

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

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>3</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 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>4</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.

---

<sup>3</sup> DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ed. São Paulo: RT, 1992. p.41.

<sup>4</sup> 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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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.

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 de Diretor de Limpeza Urbana e Obras, Diretor da Frota Municipal, Diretor de Turismo, Chefe de Departamento, Assessor Executivo e Assessor de Secretaria, 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,



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

uma vez que se trata de **atividades permanentes e burocráticas**<sup>5</sup>, 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 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*

---

<sup>5</sup> 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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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 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*



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 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**, 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.***

*(...).*



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

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 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, N° 70085752046, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 20-10-2023)*



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. 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 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**



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

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

Diversa, todavia, a situação dos cargos em comissão de **Coordenador de Proteção e Defesa Civil, Assessor de Assuntos Jurídicos, Diretor de Informática e Serviços, Coordenador Executivo do PROCON e Diretor do Hospital Getúlio Vargas**, cargos que, efetivamente, se destinam a atividades de direção e assessoramento, implicando transmissão das diretrizes políticas do Administrador, requerendo sua especial confiança, o que é próprio dos cargos em comissão constitucionalmente previstos.

Assim sendo, merece acolhimento, em parte, o pedido deduzido na exordial, reconhecendo-se a inconstitucionalidade, tão somente, dos cargos em comissão de Diretor de Limpeza Urbana e Obras, Diretor da Frota Municipal, Diretor de Turismo, Chefe de Departamento, Assessor Executivo e Assessor de Secretaria, que 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.



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

**4. Pelo exposto, opina a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** em exercício no sentido de que, inicialmente, seja oportunizado ao proponente que **emende a petição inicial**, nos moldes supradelineados.

Ultrapassado este ponto, seja **repelida a prefacial** arguida pelo Município e pela Câmara de Vereadores de Estância Velha, julgando-se, no mérito, **parcialmente procedente o pedido**, declarando-se a inconstitucionalidade de parte do Anexo III da Lei Complementar Municipal nº 3/1995, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 2º da Lei Complementar nº 116/2022, ambas do Município de Estância Velha, especificamente quanto aos cargos em comissão, e suas atribuições, de **Diretor de Limpeza Urbana e Obras, Diretor da Frota Municipal, Diretor de Turismo, Chefe de Departamento, Assessor Executivo e Assessor de Secretaria**, 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 Constituição Federal.

Porto Alegre, 23 de abril de 2024.

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

VLS