



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

**PROCESSO Nº 70085804896 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE CAPÃO DA CANOA E XANGRI-LÁ

REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE CAPÃO DA CANOA E CÂMARA DE VEREADORES DE CAPÃO DA CANOA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ROBERTO CARVALHO FRAGA**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Capão da Canoa. Lei Municipal nº 3.683, de 03 de janeiro de 2022, que 'altera e inclui dispositivos da Lei nº 3.392, de 24 de maio de 2019, que dispõe sobre o quadro de provimento efetivo, cargos em extinção, cargos em comissão, funções gratificadas e agentes políticos do município de capão da canoa e dá outras providências'. Impugnação de diversos cargos em comissão criados pela norma. 1. Inexistência de afronta ao julgamento proferido na Ação Direta nº 70084886415. Os Poderes, no desempenho da função legislativa, não são atingidos pela eficácia vinculante de decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, na linha do entendimento sedimentado pelo Pretório Excelso. Cargos em comissão questionados no presente feito cujas atribuições, de qualquer forma, se afiguram substancialmente distintas daquelas impugnadas no aludido precedente. 2. Sólido entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de*



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

*Justiça do Rio Grande do Sul no sentido de que os artigos 131 e 132 da Constituição Federal não se aplicam aos entes municipais. 3. Alegada desproporcionalidade entre cargos em comissão e cargos de provimento efetivo cujo exame demandaria dilação probatória, com exame de matéria de fato, o que é incompatível com o controle concentrado de constitucionalidade. 4. As atribuições dos cargos em comissão atacados são próprias de assessoria e exigem relação de fidúcia qualificada entre a autoridade nomeante e o servidor comissionado. Compatibilidade com as diretrizes constitucionais. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE CAPÃO DA CANOA E XANGRI-LÁ**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 3.683, de 03 de janeiro de 2022**, que *altera e inclui dispositivos da Lei nº 3.392, de 24 de maio de 2019, que dispõe sobre o quadro de provimento efetivo, cargos em extinção, cargos em comissão, funções gratificadas e agentes políticos do município de capão da canoa e dá outras providências*, do **Município de Capão da Canoa**, especificamente em relação aos cargos em comissão de **Assessor Jurídico de Gestão, Inovação e Planejamento; Assessor Jurídico de Segurança Pública; Assessor Jurídico de Assistência e Inclusão Social; Assessor Jurídico de Meio Ambiente; Assessor Jurídico de Educação; Assessor Jurídico de Finanças e Orçamento; Assessor Jurídico de Saúde; Assessor Jurídico de**



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

**Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, e Assessor Jurídico Especial do Gabinete**, por ofensa aos artigos 8º, 20, 114, 115 e 116, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 37, incisos II e V, e 132, da Constituição Federal.

O proponente, prefacialmente, discorreu sobre sua legitimidade ativa e a pertinência temática entre as suas finalidades institucionais e o objeto do feito. No mérito, argumentou, em suma, que o ato normativo questionado afigura-se inconstitucional, pois: a) *a Lei Ordinária Municipal n.º 3.683, de janeiro de 2022, recriou os cargos Assessor Jurídico, Procurador Geral Adjunto, Procurador Chefe da Fazenda Municipal, Subprocurador, e Assistente Judiciário com outros nomes e “diluiu” as atribuições com a intenção dolosa de descumprir e ofender a autoridade da decisão da ADI n.º 70084886415; b) o STF com base na sua jurisprudência íntegra, coerente e estável, tem entendimento que Cargos em Comissão não podem exercer a Função de Assessoria Jurídica, que também seria compartilhado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que, consoante arrazoado delineado na inicial, teria sólida jurisprudência no sentido que o exercício da função de assessoria jurídica é técnica e burocrática não tem consonância com função, chefia e assessoramento, e c) evidencia-se a ausência de proporcionalidade na estrutura administrativa do Município de Capão da Canoa, pois há uma desproporção significativa entre as vagas para Servidores Efetivos e Cargos em Comissão. Por fim, examinou as atribuições dos cargos impugnados, a fim de*



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

demonstrar que não se amoldam aos permissivos constitucionais, indicando precedentes jurisprudenciais que reputou pertinentes. Postulou, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos do ato normativo questionado e, por fim, a sua retirada do ordenamento jurídico.

O pedido liminar foi indeferido.

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico forte no princípio que presume sua constitucionalidade.

O Prefeito Municipal de Capão da Canoa, notificado, prestou informações. Inicialmente, arazoou que, *ao contrário do alegado pela Requerente a Lei Ordinária Municipal n.º 3.683, de janeiro de 2022 não recriou os cargos Assessor Jurídico, Procurador Geral Adjunto, Procurador Chefe da Fazenda Municipal, Subprocurador, e Assistente Judiciário com outros nomes e “diluiu” as atribuições com a intenção dolosa de descumprir e ofender a autoridade da decisão da ADI n.º 7008488641*. Ponderou que a norma criou *cargos relativos à assessoria setorial, voltada às secretarias com demanda mais volumosa e latente, a fim de trazer a eficiência necessária no que tange às matérias especializadas de cada pasta*, não havendo relação com os cargos comissionados outrora declarados inconstitucionais. Asseverou que os cargos ora impugnados *têm, além das atribuições*



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

*de assessoramento, como característica comum a confiança que se deposita em seu ocupante pela autoridade nomeante, para o exercício da função pública, estando ligados diretamente aos Secretários Municipais das pastas atinentes. Defendeu que as atribuições dos cargos questionados se conformam aos parâmetros constitucionais, pois efetivamente destinam-se ao exercício de assessoramento. Por fim, sustentou que o proponente se equivoca na alegação de jurisprudência estável do STF acerca do entendimento que Cargos em Comissão não podem exercer a Função de Assessoria Jurídica por violar a disposição do artigo 132 da Constituição Federal, apontando que, ao contrário disso, a jurisprudência consolidada do Pretório Excelso se firmou no sentido da inaplicabilidade dos arts. 131 e 132 da CF. Requereu a improcedência da ação.*

A Câmara Municipal de Capão da Canoa, notificada, deixou transcorrer o prazo sem ofertar manifestação.

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

**2.** Os cargos em comissão ora impugnados tem as suas atribuições descritas no artigo 3º da lei municipal atacada.

Transcreve-se:

**LEI MUNICIPAL Nº 3.683, DE 03/01/2022**

**ALTERA E INCLUI DISPOSITIVOS DA LEI Nº 3.392, DE 24 DE MAIO DE 2019, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO**



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

*DE PROVIMENTO EFETIVO, CARGOS EM EXTINÇÃO,  
SOBRE O QUADRO DE PROVIMENTO EFETIVO,  
CARGOS EM EXTINÇÃO, CARGOS EM COMISSÃO,  
FUNÇÕES GRATIFICADAS E AGENTES POLÍTICOS DO  
MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.*

(...)

*Art. 3º Inclui ao Anexo III, os seguintes cargos e atribuições  
conforme seguem abaixo:*

*"ANEXO III*

(...)

*Cargo: Assessor Jurídico de Gestão, Inovação e  
Planejamento.*

*Padrão de Vencimento: CC/FG06*

*Atribuições: Assessoramento direto à Secretaria Municipal de  
Gestão, Inovação e Planejamento em assuntos pertinentes à  
pasta, especialmente na elaboração de informações em  
mandados de segurança, análise de Editais de Licitação,  
Contratos e Projetos de Lei e suas respectivas Mensagens,  
analisar a constitucionalidade e legalidade de projetos de lei e  
atos administrativos, análise quanto à legalidade dos  
Decretos, Portarias e Regulamentos; manifestar-se em  
expedientes administrativos, realizar orientações às  
Comissões de Licitação, Sindicância, Processos  
Administrativos Disciplinares e Processos Administrativos  
Especiais. Realizar o acompanhamento das informações  
prestadas ao Tribunal de Contas do Estado e demais órgãos  
fiscalizadores.*

*HORÁRIO DE TRABALHO: À disposição do Município.*

*REQUISITOS PARA PROVIMENTO:*

- a) Livre nomeação do Prefeito Municipal;*
- b) Instrução: Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais  
com inscrição na OAB/RS;*
- c) Idade mínima: 18 (dezoito) anos.*



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

**Cargo:** *Assessor Jurídico de Segurança Pública.*

**Padrão de Vencimento:** *CC/FG06*

**Atribuições:** *Assessoramento direto a Secretaria Municipal de Segurança Pública em assuntos pertinentes à pasta, especialmente na revisão e adequação de minutas de termos de cooperação, convênios, acordos, contratos ou instrumentos jurídicos firmados pela Pasta. Além dessas funções, a assessoria acompanha a tramitação de projetos de lei de interesse da Segurança Pública, controlando prazos de sanção, vetos e acompanhamento de emendas que impactem na Pasta bem como, receber notificações judiciais do Poder Judiciário e Ministério Público encaminhados ao titular da SSP e realizar os encaminhamentos necessários a tais demandas.*

**HORÁRIO DE TRABALHO:** *À disposição do Município.*

**REQUISITOS PARA PROVIMENTO:**

- a) Livre nomeação do Prefeito Municipal;*
- b) Instrução: Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na OAB/RS;*
- c) Idade mínima: 18 (dezoito) anos.*

**Cargo:** *Assessor Jurídico de Assistência e Inclusão Social.*

**Padrão de Vencimento:** *CC/FG06*

**Atribuições:** *Assessoramento direto a Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social nos assuntos gerais pertinentes à pasta. Atendimentos aos usuários, juntamente com outros técnicos. Participação, em conjunto com a equipe técnica de estudos de caso, intervenções, elaboração de Planos de Acompanhamento Familiar e encaminhamentos. Promoção de escuta qualificada. Fornecimento de suporte social, emocional e jurídico-social aos usuários. Acompanhamento nos casos de situações de risco e violação de direitos. Atuação interdisciplinar, como objetivo de planejar ações e obter resultados mais efetivos para a vida dos usuários em conjunto com outras áreas do conhecimento. Notificação de situações*



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

*de violação de direitos aos Órgãos de Defesa de Direitos. Interlocução em demandas que envolvam órgãos pertencentes ao Sistema de Justiça.*

**HORÁRIO DE TRABALHO:** *À disposição do Município.*

**REQUISITOS PARA PROVIMENTO:**

- a) Livre nomeação do Prefeito Municipal;*
- b) Instrução: Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na OAB/RS;*
- c) Idade mínima: 18 (dezoito) anos.*

**Cargo:** *Assessor Jurídico de Meio Ambiente.*

**Padrão de Vencimento:** *CC/FG06*

**Atribuições:** *Assessoramento direto a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em assuntos pertinentes à sua pasta, orientação aos fiscais ambientais quanto à aplicação de penalidades por dano ao meio ambiente; acompanhar processos de licenciamento ambiental; acompanhar a prestação de informações em processos oriundos da Promotoria de Justiça em matéria ambiental; analisar e elaborar orientações em processos relativos às áreas de preservação permanente e ordenamento pesqueiro no Município, buscar permanentemente a atualização da legislação municipal em matéria ambiental. Instruir informações prestadas ao Tribunal de Contas do Estado e demais órgãos fiscalizadores nos assuntos correlatos.*

**HORÁRIO DE TRABALHO:** *À disposição do Município.*

**REQUISITOS PARA PROVIMENTO:**

- a) Livre nomeação do Prefeito Municipal;*
- b) Instrução: Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na OAB/RS;*
- c) Idade mínima: 18 (dezoito) anos.*

**Cargo:** *Assessor Jurídico de Educação*

**Padrão de Vencimento:** *CC/FG06*



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

**Atribuições:** *Assessoramento direto à Secretaria Municipal de Educação, em assuntos pertinentes a pasta, acompanhar as atualizações na legislação municipal na área da Educação, assessorar no cumprimento das normas estabelecidas na Lei Federal Nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e base da educação, bem como orientação na aplicação das despesas vinculadas repassadas ao Município pelo Governo Federal.*

**HORÁRIO DE TRABALHO:** *À disposição do Município.*

**REQUISITOS PARA PROVIMENTO:**

- a) Livre nomeação do Prefeito Municipal;*
- b) Instrução: Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na OAB/RS;*
- c) Idade mínima: 18 (dezoito) anos.*

**Cargo:** *Assessor(a) Jurídico(a) de Finanças e Orçamento*

**Padrão de Vencimento:** *CC/FG06*

**Atribuições:** *Assessoramento direto à Secretaria Municipal de Finanças e Orçamento, em assuntos pertinentes à sua pasta, especialmente na elaboração de orientações em Processos de Isenção Tributária, Prescrição e Remição de tributos, averbações, depreciação, cancelamento, baixa de atividade, revisão ou reavaliação de valor venal e devolução de receita; acompanhar a cobrança extrajudicial dos créditos tributários e não tributários da Fazenda Municipal, inscritos ou não em dívida ativa; acompanhamento das informações prestadas ao Tribunal de Contas do Estado, bem como assessoramento ao Advogado do Município lotado na Procuradoria Tributária, e ainda assessoramento na área financeira e contábil.*

**HORÁRIO DE TRABALHO:** *À disposição do Município.*

**REQUISITOS PARA PROVIMENTO:**

- a) Livre nomeação do Prefeito Municipal;*
- b) Instrução: Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na OAB/RS;*
- c) Idade mínima: 18 (dezoito) anos.*



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

**Cargo:** Assessor(a) Jurídico(a) de Saúde

**Padrão de Vencimento:** CC/FG06

**Atribuições:** Assessoramento direto à Secretaria Municipal da Saúde, em assuntos pertinentes à pasta, tais como assessorar nas matérias relativas a regulamentos do Ministério da Saúde e Secretaria Estadual da Saúde, acompanhar o cumprimento das liminares em processos judiciais de internações de pacientes, doações de medicamentos, procedimentos cirúrgicos e outros de competência da Secretaria Municipal da Saúde, bem como formular respostas ao Procurador Geral do Município, no prazo solicitado, nos processos administrativos abertos em razão de notificações para prestações de informações ao Ministério Público.

**HORÁRIO DE TRABALHO:** À disposição do Município.

**REQUISITOS PARA PROVIMENTO:**

- a) Livre nomeação do Prefeito Municipal;
- b) Instrução: Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na OAB/RS;
- c) Idade mínima: 18 (dezoito) anos.

**Cargo:** Assessor(a) Jurídico(a) de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária.

**Padrão de Vencimento:** CC/FG06

**Atribuições:** Assessoramento direto à Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária em assuntos pertinentes à pasta, atuar nos processos e procedimentos de regularização fundiária nos programas e projetos municipais. Manifestar-se nos processos administrativos nas matérias atinentes à secretaria.

**HORÁRIO DE TRABALHO:** À disposição do Município.

**REQUISITOS PARA PROVIMENTO:**

- a) Livre nomeação do Prefeito Municipal;
- b) Instrução: Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na OAB/RS;
- c) Idade mínima: 18 (dezoito) anos.



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

**Cargo:** Assessor(a) Jurídico(a) Especial do Gabinete

**Padrão de Vencimento:** CC/FG06

**Atribuições:** Assessoramento direto ao Prefeito e Vice-Prefeito Municipal nos processos administrativos em geral e em todas as matérias solicitadas; orientar na coletânea da Lei Federal ou Estadual aplicável ao Município; acompanhamento do Prefeito e do Vice-Prefeito Municipal em audiências junto ao Tribunal de Contas do Estado; elaboração de informações e acompanhamento de todo o processo junto ao Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público e órgãos de assessoria externa; atendimento e orientação aos Secretários municipais na ausência do Prefeito Municipal.

**HORÁRIO DE TRABALHO:** À disposição do Município.

**REQUISITOS PARA PROVIMENTO:**

- a) Livre nomeação do Prefeito Municipal;
- b) Instrução: Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na OAB/RS;
- c) Idade mínima: 18 (dezoito) anos.

3. No mérito, em suma, o proponente busca a declaração da inconstitucionalidade dos cargos em comissão acima discriminados, porquanto: a) as suas criações teriam ofendido decisão transitada em julgado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084886415; b) as atribuições seriam incompatíveis com as excepcionais hipóteses constitucionalmente autorizadas para essa modalidade de provimento, e c) o número de cargos em comissão não guardaria proporcionalidade com o de cargos de provimento efetivo.



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

Pois bem.

**3.1.** A discussão sobre se a edição do ato normativo ora questionado viola ou não a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084886415 tem relevância apenas lateral para o deslinde da causa.

Isso porque, muito objetivamente, o Poder Legislativo (ou o Executivo, quando no desempenho da função legislativa), não está definitivamente adstrito às decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Em outras palavras: é, em tese, possível a reedição de ato normativo nos mesmos termos de outro antes declarado inconstitucional. Em se tratando de ato infraconstitucional - como no caso - haverá uma *presunção de inconstitucionalidade*, sendo ônus do legislador demonstrar argumentativamente a pertinência da superação do precedente.

Sobre o tema, colaciona-se parte do voto do Ministro-Relator, Luiz Fux, na ADIN 5105/DF:

*Breves reflexões acerca dos limites e possibilidades de superação legislativa dos precedentes do Supremo Tribunal: a teoria dos diálogos institucionais (...) A controvérsia travada nesta ADI suscita algumas reflexões acerca da dinâmica das relações interinstitucionais em um Estado Democrático de Direito, na medida em que questiona a validade jurídico-constitucional de um conjunto de normas que encerram frontal superação legislativa à específica interpretação da Constituição conferida pelo STF. (...) a interpretação do sentido e do alcance das disposições constitucionais não pode*



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

*ser vista como apanágio exclusivo do STF, em uma leitura anacrônica e arrogante do princípio da separação de poderes. Ao revés, a interpretação constitucional passa por um processo de construção coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes players contribui com suas capacidades específicas no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional, sem se arvorar como intérprete único e exclusivo da Carta da República e no aperfeiçoamento das instituições democráticas. (...) É precisamente sob as lentes desse hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais que a Corte Constitucional deve examinar a presente discussão. Deveras, os pronunciamentos do STF, como não poderiam deixar de ser, vinculam as partes do processo e finalizam uma rodada procedimental, mas não encerram, em definitivo, a controvérsia constitucional em sentido amplo. Na verdade, a interpretação dada pela Corte fornece o input para que sejam reiniciadas as rodadas de debates entre as instituições e os demais atores da sociedade civil, razão por que deve ser compreendida como última palavra provisória. Insta ressaltar que a opção por reconhecer que dinâmica interinstitucional se funda em premissa dialógica e plural de interpretação da Constituição, e não de monopólio e arrogância, afasta qualquer leitura romântica e idealizada das instituições, evitando, bem por isso, o indesejado fetichismo institucional, já denunciado por Roberto Mangabeira Unger (...). Ao assim proceder, este STF agirá como um “catalisador deliberativo”, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados em termos de apreensão do significado constitucional (MENDES, Conrado Hübner. Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 214). À luz dessas premissas, forçoso reconhecer que, prima facie, o legislador pode, por emenda constitucional ou lei ordinária, superar a jurisprudência, reclamando, a depender do instrumento normativo que veicular a reversão, posturas distintas do STF. Se veiculada por emenda, há a alteração formal do texto constitucional, modificando, bem por isso, o próprio parâmetro que amparava a jurisprudência do Tribunal. Não bastasse, o fundamento de validade último das normas*



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

*infraconstitucionais também passa a ser outro. Nessas situações, como dito, a invalidade da emenda somente poderá ocorrer, assim, nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da Constituição (i.e., limites formais, circunstanciais e materiais), endossando, em particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais. Se, porém, introduzida por legislação ordinária, a lei que frontalmente colidir com a jurisprudência da Corte nasce, a meu sentir, com presunção de inconstitucionalidade, de sorte que caberá ao legislador o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente se afigura legítima. Ademais, deve o Congresso Nacional lançar novos fundamentos a comprovar que as premissas fáticas e jurídicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial superado não mais subsistem. Não se trata em si de um problema, visto que, ao assim agir, o Congresso Nacional promoverá verdadeira hipótese de mutação constitucional pela via legislativa, que se caracteriza, de acordo com o escólio do professor e hoje ministro Luís Roberto Barroso, “quando, por ato normativo primário, procurar-se modificar a interpretação que tenha sido dada a alguma norma constitucional.” (BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 167). Em outras palavras, a novel legislação que frontalmente colida com a jurisprudência (leis in your face) se submete, a meu juízo, a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, pelo simples fato de já existir um pronunciamento da Suprema Corte. [ADI 5.105/DF, voto do rel. min. Luiz Fux, j. 1º-10-2015, P,DJEde 16-3-2016.]*

De qualquer forma, entende-se que os cargos em comissão ora atacados **não guardam relação direta com aqueles questionados na ADI nº 70084886415**. No referido precedente, impugnaram-se cargos com as seguintes atribuições:

*Assessor Jurídico (NR LM 3.567/2021)*



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

*SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES: assessorar o Prefeito Municipal, o Procurador Geral, o Procurador Geral Adjunto, o Advogado Geral, o Subprocurador e os Secretários de Município na formulação de planos e programas, na proposição de políticas públicas municipais, na orientação direta das autoridades na execução das respectivas ações governamentais, **representar o Município judicialmente e extrajudicialmente**. Assessorar o Prefeito Municipal, o Procurador Geral, o Procurador Geral Adjunto, o Advogado Geral, o Subprocurador e os Secretários de Município no planejamento, na coordenação, na supervisão, e na execução de tarefas relativas a análises contábil, financeira, econômica, administrativa e jurídica de processos. Elaborar pareceres técnicos, pesquisa, seleção e processamento de legislação visando orientar a melhor ação governamental. Examinar e elaborar despachos, informações, relatórios, ofícios, memorandos e petições nas respectivas áreas de demandas; participar das reuniões de Câmaras Executivas e ou de trabalho quando designados.*

### ***Procurador Geral Adjunto***

*SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES: compete ao Procurador Geral Adjunto **substituir o Procurador Geral do Município nas suas ausências e impedimentos**. Analisar os expedientes relativos à Procuradoria e despachar diretamente com o Procurador. Exercer, sob a administração superior do(a) Procurador(a)-Geral, a coordenação, gerência e direção-geral das atividades da Procuradoria. Promover a perfeita integração funcional entre as Secretarias Municipais na execução das atribuições previstas para a Procuradoria Jurídica do Município. Executar e comandar a execução das atividades de assistência e assessoramento ao(a) Procurador(a)-Geral e aos órgãos da Administração Municipal no trato de questões jurídicas em geral, sob a forma de estudos, pesquisas, investigações, pareceres, exposição de motivos, bem como, no controle da legitimidade dos atos administrativos. Estudar, elaborar, redigir e examinar projetos de lei, decretos e regulamentos, bem como assessorar o processo legislativo no âmbito do Poder Executivo, analisando e emitindo parecer sobre projetos de lei, mensagem retificativa, sanção e veto. Estudar, elaborar, redigir, examinar, revisar e adaptar minutas de contratos de prestação de serviços, de locações, de*



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

*concessões, termos, convênios, escrituras, loteamentos, termos de alienações de bens, e de quaisquer outros atos jurídicos. Autorizar a expedição de certidões e atestados relativos a assuntos da Procuradoria Jurídica. Emitir parecer sobre os assuntos submetidos à sua apreciação. Assessorar o(a) Procurador(a) Geral na proposição e programação a ser executada pela Procuradoria Jurídica, a proposta orçamentária anual e as alterações e ajustamentos que se fizerem necessários. **Praticar os atos necessários ao cumprimento das atribuições da Procuradoria Jurídica** naqueles para os quais receber delegação de competência do Prefeito Municipal ou do(a) Procurador(a) Geral **nos atos de representação judicial e extrajudicial**. Exercer outras atividades afins.*

***Procurador Chefe da Fazenda Municipal***

***SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES: atender, no âmbito tributário, administrativo e em colaboração com o Procurador-Geral e o Procurador Adjunto do Município, aos processos de execução fiscal, bem como consultas que lhe forem submetidos pelo Prefeito, Secretários e Diretores das Autarquias Municipais, emitir pareceres e interpretações de textos legais e confeccionar minutas em representação judicial e extrajudicial. Revisar, atualizar e consolidar toda a legislação municipal. Observar as normas federais e estaduais que possam ter implicações na legislação local, à medida que forem sendo expedidas, e providenciar na adaptação desta. Estudar e revisar minutas de termos de compromisso e de responsabilidade, contratos de concessão, locação, comodato, loteamento, convênio e outros atos que se fizerem necessários a sua legalização. Estudar, redigir ou minutar desapropriações, dações em pagamento, hipotecas, compras e vendas, permutas, doações, transferências de domínio e outros títulos, bem como elaborar os respectivos anteprojetos de leis e decretos. Proceder ao exame dos documentos necessários à formalização dos títulos supramencionados. Participar de reuniões coletivas da Procuradoria, **presidir, sempre que possível, aos inquéritos administrativos**; exercer outras atividades compatíveis com a função, de conformidade com a disposição legal ou regulamentar, ou para as quais sejam expressamente designados. Relatar parecer coletivo, em questões jurídicas de magna importância, quando investido do***



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

*necessário mandato; mensalmente, examinar, sob aspecto jurídico, todos os atos praticados nas secretarias e autarquias municipais, bem como a situação do Pessoal, seus direitos, deveres e pagamento de vantagens. Chefiar e coordenar os Procuradores e Assessores Jurídicos do Setor de Cobrança do Município. Executar outras tarefas correlatas na Fazenda Municipal, bem como substituí-los em regime de exceção nas situações de licença, ausência, afastamento ou ainda, em caso de interrupção ou suspensão do exercício do cargo, na forma da Lei.*

#### **Advogado Geral**

**SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES:** *chefiar e coordenador o corpo jurídico de advogados concursados na área de atuação. Exercer em conjunto com os advogados concursados a representação judicial e extrajudicial do Município dentro dos limites das pastas de Secretaria a qual os advogados estiverem vinculados. Assessorar os advogados em relação e diálogo com os demais poderes. Participar de reuniões e demais atos colegiados junto com os advogados para encaminhamento de diretivas jurídicas do Município. Substituir, em regime de exceção, advogado concursado que esteja situação de licença, ausência, afastamento ou ainda em caso de interrupção ou suspensão do exercício do cargo, na forma da lei. Atuar nos Processos Administrativos em geral, emitindo despachos e pareceres. **Praticar os atos necessários ao cumprimento das atribuições da Procuradoria Jurídica** naqueles para os quais receber delegação de competência do Prefeito Municipal ou do(a) Procurador(a) Geral **nos atos de representação judicial e extrajudicial.***

#### **Subprocurador**

**SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES:** *atender, no âmbito administrativo e em colaboração com o Procurador Geral e o Procurador Adjunto do Município, aos processos e consultas que lhe forem submetidos pelo Prefeito, Secretários e Diretores das Autarquias Municipais, emitir pareceres e interpretações de textos legais e **confeccionar minutas em representação judicial e extrajudicial.** Revisar, atualizar e consolidar toda a legislação municipal. Observar as normas federais e estaduais que possam ter implicações na legislação*



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

*local, à medida que forem sendo expedidas, e providenciar na adaptação desta. Estudar e revisar minutas de termos de compromisso e de responsabilidade, contratos de concessão, locação, comodato, loteamento, convênio e outros atos que se fizerem necessários a sua legalização. Estudar, redigir ou minutar desapropriações, dações em pagamento, hipotecas, compras e vendas, permutas, doações, transferências de domínio e outros títulos, bem como elaborar os respectivos anteprojetos de leis e decretos. Proceder ao exame dos documentos necessários à formalização dos títulos supramencionados. Participar de reuniões coletivas da Procuradoria, presidir, sempre que possível, aos inquéritos administrativos; exercer outras atividades compatíveis com a função, de conformidade com a disposição legal ou regulamentar, ou para as quais sejam expressamente designados. Relatar parecer coletivo, em questões jurídicas de magna importância, quando investido do necessário mandato; mensalmente, examinar, sob aspecto jurídico, todos os atos praticados nas secretarias e autarquias municipais, bem como a situação do Pessoal, seus direitos, deveres e pagamento de vantagens. Chefiar e coordenar os Assessores Jurídicos. **Praticar os atos necessários ao cumprimento das atribuições da Procuradoria Jurídica naqueles para os quais receber delegação de competência do Prefeito Municipal ou do(a) Procurador(a) Geral nos atos de representação judicial e extrajudicial. Executar outras tarefas correlatas.***

**Assistente Judiciário**

**SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES:** *competente prestar atendimento e assistência jurídica às pessoas carentes do Município nas áreas cíveis e de família, auxiliar o Procurador Geral, o Procurador Geral Adjunto, o Advogado Geral, o Subprocurador e os Secretários de Município nos pareceres administrativos e jurídicos, bem como dar execução às determinações e diretrizes estabelecidas pelo Procurador Geral e pelo Prefeito Municipal, e tudo o mais inerentes aos encargos legais e atribuições pelos mesmos, delegadas.*

O Ministério Público exarou parecer pela **improcedência** do pedido veiculado naquele feito, assim ementado:



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Capão da Canoa. Poder Executivo. Cargos em comissão. Advogado-Geral, Procurador-Geral Adjunto, Procurador-Chefe da Fazenda Municipal, Subprocurador, Assistente Judiciário e Assessor Jurídico. 1. Prefaciais suscitadas pelo Município que não merecem acolhimento, 2. Preliminar arguida pelo Procurador-Geral do Estado superada pela comprovação do pagamento das custas iniciais. 3. Cargos em comissão integrantes da advocacia pública municipal. Atribuições de assessoria jurídica e representação judicial e extrajudicial do ente público. Inexistência de óbice ao seu provimento na forma comissionada, na esteira do posicionamento firmado pelo Supremo Tribunal Federal e por esta Corte de Justiça. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

Ao final, a ação foi julgada parcialmente precedente.

Eis a ementa do acórdão:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 8º, §1º, E ANEXO III, DA LEI Nº 3.392/2019. MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA. ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES TÍPICAS DE PROCURADOR DO MUNICÍPIO. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO ENTE FEDERADO. CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO. AFRONTA AOS ARTS. 37, II E V, 131 E 132, DA CF/88, E AOS ARTS. 8º, 20, CAPUT, 32, CAPUT, E 114 A 116, DA CE/89. DEFENSOR PÚBLICO MUNICIPAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. AFRONTA AO ART. 24, XIII, DA CF/88. REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CHEFIA DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. SIMETRIA. CARGO EM COMISSÃO. CONSTITUCIONAL.*

*I – O vício atinente ao não recolhimento das despesas de ingresso foi sanado às fls. 335/343.*

*II – Através da análise da Ata de Posse da Diretoria do sindicato, é possível perceber que a assinatura da Presidente corresponde à assinatura constante da procuração de fl. 26. Inexiste vício na representação.*



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

*III – As entidades sindicais possuem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 95, §2º, VI, CE/89). Entidade cuja finalidade é a defesa dos interesses dos servidores públicos efetivos de Capão da Canoa. Existência de pertinência temática. Todos os afetados pela norma têm seus interesses vinculados à entidade proponente. A decisão não extrapolará o universo dos representados. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa.*

*IV – No âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, a juntada do rol dos filiados não é requisito imposto pelo ordenamento jurídico para conferir legitimidade ativa às entidades sindicais.*

*V – As leis municipais que dispõem sobre a criação de cargos em comissão, para assumirem legitimidade constitucional, devem observar que as respectivas atribuições não podem destoar daquelas constitucionalmente previstas (direção, chefia e assessoramento), sendo absolutamente irrelevante, para a aferição da constitucionalidade, a nomenclatura dada ao cargo pelo legislador.*

*VI – É inconstitucional, inclusive por força do princípio da simetria, cristalizado no art. 8º da CE/89, o diploma normativo municipal que outorga a titular de cargo em comissão o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições de representação judicial e extrajudicial do ente político, e assessoramento e consultoria jurídica, inerentes ao cargo efetivo de procurador público.*

*VII – As atribuições da advocacia pública são eminentemente técnicas e burocráticas, e, por isso, de forma alguma exigem confiança do administrador para sua execução. E, conforme a jurisprudência do Supremo, no tocante à advocacia pública, mostra-se imprescindível que o ente federado possa contar com um quadro independente de servidores públicos efetivos, aptos a exercer suas funções institucionais de forma técnica, com absoluta correção, sem o risco da livre exoneração pelo chefe do Poder Executivo local.*

*VII – Os cargos de Assessor Jurídico, Procurador Geral Adjunto, Procurador Chefe da Fazenda Municipal, e Subprocurador, desempenham funções de consultoria/assessoramento jurídico, e representação judicial e extrajudicial, do Município, usurpando, de modo flagrante, as atribuições privativas reservadas a procuradores públicos, cujo cargo deve ser provido mediante concurso público.*



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

*VIII – O cargo de Assistente Judiciário invade as atribuições da Defensoria Pública, atinentes à orientação jurídica e defesa dos interesses dos necessitados. O ente municipal não detém competência para legislar sobre assistência jurídica e Defensoria Pública.*

*IX – O cargo de Advogado-Geral encontra simetria nos cargos de Advogado-Geral da União e Procurador-Geral do Estado, podendo ser provido através de cargo em comissão. Efetiva função de chefia que exige especial vínculo de confiança.*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084886415, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesh, Julgado em: 11-06-2021)

Com efeito, as atribuições dos cargos questionados no presente feito não adentram em qualquer das inconstitucionalidades apontadas no julgado acima especificado (não há, em relação a quaisquer dos cargos sob lupa, o exercício de atribuições de representação judicial ou extrajudicial e, tampouco, invasão das atribuições da Defensoria Pública ou de procuradores públicos). Ademais, do simples cotejo entre as atribuições dos cargos antes e agora impugnados, é possível constatar ausência de identidade substancial (sequer similitude).

Assim, descabida a alegação de violação à decisão transitada em julgado, seja porque o acórdão lançado na ADI nº 70084886415 não vincula os Poderes do Município quando estes estejam atuando no exercício da função legislativa, seja porque, de fato, não há relação entre as atribuições dos cargos que foram



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

atacados no mencionado precedente com as dos cargos cuja inconstitucionalidade é ora aventada.

**3.2.** As atribuições dos cargos em comissão impugnados neste feito, antes colacionadas, **correspondem a funções de assessoramento**, o que demonstra a conformidade constitucional dos cargos criados, por observarem 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, 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.*



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

*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>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*

---

<sup>1</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 83.



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

*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.

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.

---

<sup>2</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2007. ps. 269/70.  
SUBJUR Nº 408/2024



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

São, na realidade, 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.



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

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.*

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 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 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.

---

<sup>3</sup> DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ed. São Paulo: LTR, 2004. p. 26



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

É de se observar, no entanto, que as regras constitucionais demandam interpretação harmônica e sistemática, levando em linha de conta outras regras constitucionais de igual estatura, na exata medida em que o texto da norma não é a própria norma jurídica, mas apenas o ponto de partida da estruturação da norma, que carecerá sempre de posterior interpretação, sob risco de se subverter o seu sentido. Ou, nas exatas palavras de Eros Grau, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal: *a Constituição não pode ser interpretada em tiras*<sup>4</sup>.

Sendo assim, devem ser consideradas válidas as hipóteses excepcionadas pela própria Constituição, justamente para contemplar as atribuições de *direção, chefia e assessoramento*, nas quais seja particularmente saliente a necessidade de se estabelecer uma relação de *confiança especial* entre o agente político e o servidor público contratado.

**No caso, os cargos ora impugnados estão dentro dos parâmetros constitucionais**, porquanto efetivamente se revestem da característica de assessoramento.

Basta analisar, para se chegar a essa conclusão, o conjunto das respectivas atribuições, as quais demonstram que **todos os cargos em comissão prestam assessoria jurídica direta a secretarias municipais ou ao Prefeito e Vice-Prefeito Municipais**, em matérias jurídicas socialmente sensíveis, que demandam especial



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

vínculo de confiança entre a autoridade contratada e o servidor comissionado e, inclusive, alinhamento no desempenho da função, às políticas públicas delineadas pelo Poder Executivo<sup>5</sup>.

**3.3.** Vale observar que, em sentido contrário ao alegado na exordial, **o Supremo Tribunal Federal tem entendimento estável pela ausência de obrigatoriedade de os municípios instituírem Procuradorias Municipais em reprodução dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal**, podendo, dentro da autonomia administrativa e política que lhes é assegurada, organizar a sua estrutura conforme as suas peculiaridades:

---

<sup>4</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, pg. 176.

<sup>5</sup> Exemplificativamente: *análise de Editais de Licitação, Contratos e **Projetos de Lei e suas respectivas Mensagens***, bem como ***realizar orientações*** às Comissões de Licitação, Sindicância, Processos Administrativos Disciplinares e ***Processos Administrativos Especiais*** (Assessor Jurídico de Gestão, Inovação e Planejamento); *Além dessas funções, **a assessoria acompanha a tramitação de projetos de lei de interesse da Segurança Pública***, controlando prazos de sanção, vetos e ***acompanhamento de emendas que impactem na Pasta*** (Assessor Jurídico de Segurança Pública); *Atuação interdisciplinar, como objetivo de **planejar ações e obter resultados mais efetivos para a vida dos usuários em conjunto com outras áreas do conhecimento*** (Assessor Jurídico de Assistência e Inclusão Social); ***orientação aos fiscais ambientais quanto à aplicação de penalidades*** por dano ao meio ambiente, bem como elaborar ***orientações em processos relativos às áreas de preservação permanente*** e ordenamento pesqueiro no Município (Assessor Jurídico de Meio Ambiente); ***orientação na aplicação das despesas vinculadas repassadas ao Município pelo Governo Federal*** (Assessor Jurídico de Educação); ***elaboração de orientações em Processos de Isenção Tributária***, Prescrição e Remissão de tributos, averbações, depreciação, cancelamento, baixa de atividade, revisão ou reavaliação de valor venal e devolução de receita (Assessor(a) Jurídico(a) de Finanças e Orçamento); *acompanhar o cumprimento das liminares em processos judiciais de internações de pacientes, doações de medicamentos, procedimentos cirúrgicos e outros de competência da Secretaria Municipal da Saúde* (Assessor(a) Jurídico(a) de Saúde); ***atuar nos processos e procedimentos de regularização fundiária*** nos programas e projetos municipais (Assessor(a) Jurídico(a) de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária), e *elaboração de informações e acompanhamento de todo o processo junto ao Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público e órgãos de assessoria externa* (Assessor(a) Jurídico(a) Especial do Gabinete).



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

*DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGO EM COMISSÃO PARA A CHEFIA DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. DIVERGÊNCIA COM O PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUTONOMIA MUNICIPAL. 1. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de que não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto-organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previstos na Constituição Federal. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que, na hipótese, não é cabível condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 883.446-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 16/6/2017).*

*AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (RE 1156016 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 06/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 15-05-2019 PUBLIC 16-05-2019).*

*AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. ORGANIZAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. NOMEAÇÃO DA CHEFIA DOS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA PÚBLICA ENTRE SERVIDORES INTEGRANTES DA CARREIRA DE PROCURADOR. DESNECESSIDADE. DECISÃO RECORRIDA DISSONANTE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O Tribunal de origem julgou inconstitucional o disposto nos incisos I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII e XIV do art. 15 da Lei 5.048, de 6 de janeiro de 2017, do Município de Suzano, sem redução de texto, para limitar o desempenho das atribuições previstas nos*



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

*referidos incisos por Procurador do Município, devidamente concursado, bem como estabelecer que o cargo de chefe da Secretaria de Assuntos jurídicos do Município de Suzano somente pode ser ocupado por servidor titular de cargo de provimento efetivo da carreira de Procurador. 2. Acórdão recorrido que divergiu do entendimento desta SUPREMA CORTE quanto à desnecessidade de nomeação, para o cargo de chefia dos órgãos da advocacia pública, de integrantes de carreira de Procurador. Precedentes: ADI 2.862, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 19/6/2009; ADI 291, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 10/9/2010. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 1278974 AgR-segundo, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-287 DIVULG 04-12-2020 PUBLIC 07-12-2020).*

Esse entendimento também encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

***INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. CARGO EM COMISSÃO. ASSESSOR JURÍDICO. LEI MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE BARROS CASSAL N. 700/2010, ALTERADA PELA LEI N. 965/2015. ART. 21 E ANEXO II. O cargo em comissão criado pela lei impugnada do Município de Barros Cassal, com as atribuições especificamente descritas de assessoramento, mostra-se compatível com a normativa do art. 37, II, da Constituição Federal. Inexistência de qualquer pecha de inconstitucionalidade. Incidente julgado improcedente. (Petição Cível, Nº 70085020535, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 27-08-2021)***

Não há, portanto, qualquer vedação a que entes municipais criem cargos em comissão para o desempenho de funções de assessoria jurídica.



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

**3.4.** Por fim, a análise da suscitada desproporcionalidade entre cargos em comissão e cargos de provimento efetivo envolveria análise para a qual se afigura imprescindível o exame de matéria de fato, com a necessidade de dilação probatória, de modo a se obter informações acerca das particularidades estruturais da Administração Pública Municipal globalmente considerada, não apenas considerando as atribuições abstratamente delimitadas no texto legal, mas, também, a realidade concreta.

Destarte, é inviável o exame proposto a partir do texto da norma abstratamente considerado, o que obstaculiza a instauração de controle concentrado de constitucionalidade, na esteira da estável jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Nesse sentido:

*(...) ação direta de inconstitucionalidade, cuja finalidade é a análise da lei questionada em abstrato, não se compraz com o revolver de matéria de fato, que exija dilação probatória. (...).(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082365370, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 28-10-2019)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SALVADOR DAS MISSÕES. LEI MUNICIPAL Nº 1.267, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016. EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MATÉRIA FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. Lei municipal que extingue cargos públicos e dá outras**



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

*providências. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade a macular a norma inquinada, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que se limitou a extirpar, antecipadamente, do ordenamento jurídico, cargos públicos já reconhecidos, por essa Corte de Justiça, como inconstitucionais em controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, a análise sobre o que realmente motivou o ex-prefeito a enviar proposição legislativa que culminou na edição da Lei Municipal nº 1.267/2016, que extinguiu os cargos públicos, gravita em torno de questões eminentemente fáticas cuja elucidação reclama dilação probatória, medida descabida no âmbito do controle abstrato de normas. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70072542525, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 25-02-2019).*

**3.5.** Nesse contexto, não se verifica, sob qualquer ângulo, inconstitucionalidade no ato normativo em liça.

**4.** Pelo exposto, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no sentido de que seja julgado **improcedente** o pedido, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 4 de junho de 2024.

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

RCA