



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

**PROCESSO Nº 5375424-40.2024.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
BAGÉ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUÍS DALL
AGNOL**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
*Município de Bagé. Artigo 11 da Lei Complementar nº 94/2023, que 'altera as Leis Complementares nº 074, de 15 de agosto de 2022, nº 052, de 10 de dezembro de 2013, e nº 038, de 03 de janeiro de 2012; Leis Municipais nº 2.294, de 03 de julho de 1984, nº 5.875, de 08 de janeiro de 2018, e nº 5.310, de 08 de outubro de 2013', o qual criou o artigo 109-A da Lei Complementar nº 74/2022, que 'estabelece a estrutura administrativa do Município de Bagé e dá outras providências'. Extinção de cargos em comissão municipais a partir de 31/12/2024. 1. **Preliminar.** Irregularidade na representação processual. Necessidade de juntada de instrumento de mandato que contemple poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, pena de extinção do feito sem julgamento do mérito. 2. **Mérito. 2.1. Inocorrência de vício formal. Competência do***



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

*Chefe do Poder Executivo para iniciativa de lei que dispõe sobre estrutura administrativa, nos termos dos artigos 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 52, inciso VIII, ambos da Constituição Estadual. 2.2. Inexistência de vício material. Alegada violação aos princípios constitucionais administrativos da eficiência, continuidade dos serviços públicos, moralidade, motivação e autonomia administrativa. Ausência de comprovação de malferimento aos preceitos veiculados. Discricionariedade do Poder Executivo na reorganização da sua estrutura administrativa. Análise que demandaria dilação probatória, com exame de matéria de fato, o que é incompatível com o controle concentrado de constitucionalidade. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Partido dos Trabalhadores – PT de Bagé/RS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **artigo 11 da Lei Complementar nº 94**, de 18 de dezembro de 2023, que altera as Leis Complementares nº 074, de 15 de agosto de 2022, nº 052, de 10 de dezembro de 2013, e nº 038, de 03 de janeiro de 2012; Leis Municipais nº 2.294, de 03 de julho de 1984, nº 5.875, de 08 de janeiro de 2018, e nº 5.310, de 08 de outubro de 2013, especificamente quanto à criação do **artigo 109-A da Lei Complementar nº 74**, de 15 de agosto 2022, que estabelece a estrutura administrativa do Município de Bagé e dá outras providências, ambas do **Município de Bagé**, por afronta ao disposto



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

nos artigos 20 e 40 da Constituição Estadual, bem como aos artigos 37 e 39 da Constituição Federal.

Segundo a entidade proponente, o ato normativo objurgado extinguiu todos os cargos em comissão essenciais para o funcionamento da Administração Municipal, ressalvados os cargos de chefe de gabinete. Referiu que tal deliberação, além de não apresentar *justificativas técnicas ou administrativas plausíveis para tal eliminação de cargos*, coloca em risco a eficiência da gestão pública. Argumentou que a falta de profissionais qualificados nas determinadas funções afetam a qualidade da continuidade dos serviços públicos, o que *pode resultar em interrupções ou enfraquecimento das políticas públicas, com consequências graves para a população*. Teceu considerações, ainda, sobre a natureza dos cargos comissionados. Apontou que a extinção dos referidos cargos pelo dispositivo impugnado só ocorrerá no próximo mandato, revelando a inviabilização da gestão que sucederá, circunstância que contraria os princípios administrativos constitucionais e o melhor interesse da população. Alegou a violação aos princípios da eficiência, continuidade dos serviços públicos essenciais, autonomia administrativa, moralidade e motivação. Requereu a concessão de medida liminar, *a fim de que sejam suspensos imediatamente os efeitos do art. 109-A da Lei Complementar nº 94/2023 de Bagé/RS, até o julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para evitar a perda de eficiência e a interrupção de serviços essenciais*, e, ao final, a procedência da ação



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

(Evento 1, INIC1). Juntou documentos (PROC2, ANEXO3/ANEXO7).

A entidade proponente, instada a efetuar o recolhimento das custas processuais (Evento 5, DESPADEC1), assim procedeu (Evento 10).

O pleito liminar foi deferido (Evento 12, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado, em preliminar, pugnou, sob pena de extinção do feito sem julgamento do mérito, pela intimação do proponente para regularização processual, visto que a procuração juntada nos autos não faz referência expressa à lei impugnada, tampouco tendo sido a petição inicial subscrita pelo legitimado ativo. No mérito, defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis, derivado da independência, harmonia e tripartição dos poderes estatais, em consonância com o artigo 2º da Constituição Federal (Evento 23, PET1).

A Câmara Municipal de Vereadores de Bagé, por sua vez, prestou informações, nas quais, prefacialmente, sustentando que o mandato acostado aos autos é insuficiente para a representação judicial no controle concentrado de constitucionalidade, requereu a extinção da ação sem resolução do mérito. No mérito, defendeu a constitucionalidade do ato normativo questionado, argumentando, sob o aspecto formal, a competência do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a matéria, e, sob o aspecto material, a inexistência



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

de afronta aos princípios da eficiência e da moralidade. Por fim, requereu a improcedência da demanda (Evento 24, INF1).

O Prefeito Municipal de Bagé, a seu turno, igualmente prestou informações. Em suas alegações, entendendo que o artigo impugnado *afeta diretamente a eficiência e a continuidade dos serviços essenciais*, pleiteou a procedência da ação, com a declaração da inconstitucionalidade do dispositivo (Evento 25, PET1).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O dispositivo legal fustigado encontra-se assim redigido:

LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 94, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2023.

ALTERA AS LEIS COMPLEMENTARES Nº 074, DE 15 DE AGOSTO DE 2022, Nº 052, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2013, E Nº 038, DE 03 DE JANEIRO DE 2012; LEIS MUNICIPAIS Nº 2.294, DE 03 DE JULHO DE 1984, Nº 5.875, DE 08 DE JANEIRO DE 2018, E Nº 5.310, DE 08 DE OUTUBRO DE 2013.

Divaldo Vieira Lara, Prefeito Municipal de Bagé, Estado do Rio Grande do Sul, FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Vereadores de Bagé, APROVOU e eu SANCIONO, a seguinte, LEI:

(...)

Art. 11. Cria o art. 109-A na Lei Complementar nº 074, de 15/08/2022, passando a ter a seguinte redação.



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

"Art. 109-A. A contar de 31 de dezembro de 2024 ficarão extintos todos os cargos em comissão municipais existentes. Parágrafo único. Excetua-se do caput deste artigo os cargos em comissão de Chefes de Gabinetes."

3. De plano, com razão o Sr. Procurador-Geral do Estado quando argui a existência de mácula na procuração que instruiu a petição inicial (Evento 1, PROC2).

Com efeito, observa-se que não consta no instrumento procuratório juntado aos autos referência à norma ora impugnada, na forma do exigido pelo artigo 3º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.868/1999.

Lado outro, do cotejo do mandado de procuração acostado ao feito, possível depreender que outorga à procuradora nele qualificada apenas poderes gerais para o foro, sem a indicação de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, o ato normativo objeto desta ação.

De tal sorte, imprescindível que o proponente seja intimado para acostar novo instrumento procuratório, que deve, obrigatoriamente, contemplar poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada e indicação do dispositivo impugnado, exigência iterativa dessa Corte de Justiça para a viabilidade de apreciação do pleito:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
REPRESENTAÇÃO
PROCESSUAL. PROCURAÇÃO. PODERES. VÍCIO DE
INICIATIVA. VÍCIO MATERIAL. RENÚNCIA DE RECEITA.
AUSÊNCIA. UNIDADE DE REFERÊNCIA MONETÁRIA.**



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

CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO. 1. No ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, afigura-se regular a representação do Prefeito por meio da juntada de procuração ao advogado subscritor da inicial com poderes específicos e expressa indicação da legislação impugnada. 2. É concorrente a iniciativa de leis em matéria tributária. Tema 682 do STF. Igualmente, a proposição legislativa que versa sobre o direito financeiro, não envolvendo, contudo, a previsão da receita nem a fixação da despesa (matéria orçamentária), a iniciativa também é concorrente. Precedente do STF. 3. Não é inconstitucional por vício de iniciativa a Lei Complementar nº 0075/2023, do Município de Alegrete, que fixou os índices de correção monetária da Unidade Monetária de Alegrete (URMA), porquanto não se trata de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. A Lei Complementar nº 0075/2023, do Município de Alegrete, ao dispor que a Unidade Monetária de Alegrete (URMA) será atualizada pelo menor índice entre os indicadores IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), INPC (Índice Nacional de Preço ao Consumidor) e o IGP-M (Índice Geral de Preços - Mercado) não encerra renúncia de receita, razão pela qual não se mostrava necessário estivesse a proposta acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Ação julgada improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085800480, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 24-06-2024)

Nessa linha, imperativa a intimação do proponente para a regularização da representação processual, sob pena de extinção do feito sem resolução do mérito.

4. No mérito, de outra banda, em que pese os respeitáveis argumentos deduzidos, sem razão a entidade proponente.

Examina-se a (in)constitucionalidade do dispositivo guerreado em partes.



4.1. Sob aspecto formal

Inicialmente, impende asseverar que o Prefeito Municipal, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, detém atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo, dentre as quais aquela atinente à iniciativa privativa de leis que disponham sobre servidores públicos e sobre a estruturação de secretarias e órgãos da administração pública, bem como se mostra crucial anotar que à Câmara Municipal de Vereadores compete a atribuição para dispor sobre extinção de cargos públicos, na esteira do que estabelecem, respectivamente, os artigos 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 52, inciso VIII, ambos da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por conta do que determina o artigo 8º, *caput*, do aludido diploma constitucional¹.

¹ **Constituição Estadual:**

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 52. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

(...)

VIII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

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 Constituição Federal e nesta Constituição.



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

Portanto, incumbe ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo para fins de extinção de cargos públicos, a partir da análise da sua estrutura administrativa, sob o crivo do Poder Legislativo.

Conclui-se, destarte, que o dispositivo fustigado, ao extinguir todos os cargos em comissão existentes no Município, excetuando, apenas, os cargos comissionados de Chefes de Gabinetes, **não está acoimado de vício formal de inconstitucionalidade.**

4.2. Sob aspecto material

De outra banda, sob o aspecto material, calha destacar que o proponente limitou-se a sustentar a existência de malferimento a princípios constitucionais da Administração Pública assentados nos artigos 37² e 39³ da Constituição Federal, quais sejam, o da eficiência, da continuidade dos serviços públicos essenciais, da moralidade, da motivação e da autonomia administrativa.

² Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(...)

³ Constituição Federal

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADI nº 2.135)



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

Além disso, arrazoou terem sido violados os artigos 20⁴ e 40⁵ da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, sem, no entanto, oferecer quaisquer elementos a confirmar suas alegações.

Pois bem.

Como consabido, cargos em comissão não são cargos de provimento efetivo. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles⁶, 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.

De tal conceituação, 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,

⁴**Constituição Estadual**

*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.
(...)*

⁵**Constituição Estadual**

Art. 40. Lei estabelecerá as normas e os prazos para análise dos requerimentos de aposentadoria. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 78, de 03/02/20)

⁶MEIRELLES, 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

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 público, salvo quanto às nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

A possibilidade de criação e de extinção dos cargos em comissão está abrangida no poder discricionário do



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

administrador, o qual deve respeitar os parâmetros fixados pelo Poder Constituinte Originário, destacando-se também a atenção à impessoalidade da administração pública e ao seu bom funcionamento.

Resumidamente, tais cargos foram projetados para atender demandas excepcionais da administração municipal, pelo tempo necessário, motivo pelo qual são exoneráveis *ad nutum*.

Note-se que, se porventura a Administração Municipal, após analisada a realidade concreta que permeia a sua estrutura administrativa, chegar à constatação de que os cargos em comissão existentes não mais se mostravam necessários para atender a finalidade pública para qual outrora foram criados, não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir em tal decisão discricionária do Chefe do Poder Executivo, exercida na prerrogativa concedida pelo artigo 82, inciso II, da Constituição Estadual⁷.

Essa deliberação – seja pela redução ou extinção de cargos comissionados –, muitas vezes, estratégica, justificada por motivos de interesse público, como a racionalização de despesas e melhoria da eficiência administrativa.

Evidente, contudo, que tal providência não pode configurar retrocesso administrativo, comprometendo a eficiência administrativa e a continuidade e qualidade dos serviços públicos.

⁷ Art. 82. *Compete ao Governador, privativamente:*

(...)

II - *exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*



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

Nesse sentido, o princípio da **eficiência** possui a seguinte conceituação, na lição de Alexandre Mazza⁸, citando José dos Santos Carvalho Filho:

*Segundo a lição de José dos Santos Carvalho Filho, eficiência, eficácia e efetividade são conceitos que não se confundem. A **eficiência** seria o modo pelo qual se exerce a função administrativa. A **eficácia** diz respeito aos **meios e instrumentos** empregados pelo agente. E a **efetividade** é voltada para os resultados de sua atuação.*

Já, acerca princípio da **moralidade**, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹, corresponde à exigência de que a Administração adote padrões de comportamento voltados para a consecução do interesse público primário, com a observância de uma comunidade moral de valores, expressos por meio de *standards*, modelos ou pautas de conduta.

O princípio da **motivação**, por sua vez, no entendimento de Irene Nohara¹⁰, é assim compreendido:

Motivação é o ato ou efeito de motivar, isto é, de justificar um ato ou medida tomada. Significa, em Direito Administrativo,

⁸ MAZZA, Alexandre. *Curso de Direito Administrativo* - 15ª Edição 2025. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.100. ISBN 9788553624959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624959/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 140.

¹⁰ NOHARA, Irene Patrícia D. *Direito Administrativo* - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.83. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 12 mar. 2025.



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

explicitar os fatos e os fundamentos jurídicos que levaram a Administração Pública a editar um ato ou tomar uma medida.

Nos ensinamentos de Rafael Carvalho Rezende de Oliveira¹¹, o princípio da **continuidade** do serviço público é distinguido nos seguintes termos:

O princípio da continuidade está umbilicalmente ligado à prestação de serviços públicos, cuja prestação gera comodidades materiais para as pessoas e não pode ser interrompida, tendo em vista a necessidade permanente de satisfação dos direitos fundamentais.

Como consequência da necessidade de continuidade do serviço público, exige-se a regularidade na sua prestação. O prestador do serviço, seja o Estado, seja o delegatário, deve prestar o serviço adequadamente, em conformidade com as normas vigentes e, no caso dos concessionários, com respeito às condições do contrato de concessão. Em suma: a continuidade pressupõe a regularidade, pois seria inadequado exigir que o prestador continuasse a prestar um serviço irregular.

Sobre a **autonomia administrativa** e **discricionariedade** do Poder Executivo, prelecionam José Joaquim Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck¹²:

¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Curso de Direito Administrativo* - 13ª Edição 2025. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. p.47. ISBN 9788530995850. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995850/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

¹² CANOTILHO, José Joaquim G.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; et al. *Série IDP - Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. E-book. p.1297. ISBN 9788553602377. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377/>. Acesso em: 12 mar. 2025.



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

pgj@mprs.mp.br

Na ADI 179 (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28.03.2014), baseando-se na garantia de gestão superior dada ao Chefe do Poder Executivo e na inerente discricionariedade (e, por consequência, na separação de poderes), foi afirmada a inconstitucionalidade de qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual.

Nesse particular, em que pese a entidade proponente sustentar que a referida extinção dos cargos em comissão municipais afronta os princípios administrativos constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal, do cotejo do texto legal, abstratamente considerado, não é possível verificar a aventada violação aos preceitos arguidos.

Isso porque não se tem comprovação nos autos, sob qualquer ângulo, de que a eliminação dos cargos comissionados do ente municipal tenha inviabilizado a continuidade do serviço público e comprometido a eficiência da gestão pública.

Na realidade, o proponente ventilou a ocorrência de atuação intencional, por parte do ex-Prefeito Municipal, no sentido de lesar a gestão do atual Chefe do Poder Executivo. No entanto, o exame de tal questão demandaria perquirir o móvel que pautou a conduta do referido agente público, o que se mostra incompatível com a natureza objetiva do controle de constitucionalidade pela via da ação direta.

Nessa perspectiva, a despeito da compreensível e elogiável cautela adotada pelo Desembargador Relator, ao deferir a



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

medida liminar, tem-se que a análise da suscitada violação aos princípios veiculados demandaria dilação probatória, de modo a se obter informações acerca das particularidades estruturais da Administração Pública Municipal globalmente considerada e sua realidade concreta, bem como sobre a intenção do anterior Chefe do Poder Executivo Municipal quando da propositura do projeto de lei que deu origem ao dispositivo ora impugnado.

Portanto, caberia ao proponente, se assim entender, pelas vias próprias, comprovar suas alegações no curso de demanda adequada ao fim pretendido, ou seja, que comporte dilação probatória, sendo tal desiderato estranho à natureza da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEIS MUNICIPAIS Nº 2.752/2024 E 2.753/2024. LEGISLAÇÃO QUE REDUZ A CARGA HORÁRIA SEMANAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO. CONEXÃO RECONHECIDA. PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DA AUTORA REJEITADA. ACOLHIDA A PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE CABIMENTO DA AÇÃO NO PONTO EM QUE AVENTADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO EM FACE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. MÉRITO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. *Está caracterizada a conexão com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085815942, na qual também se pretende o reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis nº 2.752/2024 e 2.753/2024 do Município de Estância Velha, havendo, assim, identidade de pedido entre as demandas, nos*



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

*termos do art. 55, caput, do Código de Processo Civil. Preliminar arguida pelo Procurador-Geral do Estado, de irregularidade da representação processual da autora, que não prospera. Após ser intimada, a parte juntou instrumento de mandato em que estão indicados todos os artigos apontados na petição inicial. Embora a redação não tenha observado a melhor técnica no tocante à alegação de inconstitucionalidade formal formulada na emenda à inicial, por não ter sido apontada a íntegra das Leis Municipais nº 2.752/2024 e 2.753/2024, isso não impede a constatação de que a declaração integral de inconstitucionalidade das leis é a efetiva intenção da autora, sobretudo porque o parâmetro de controle (art. 21, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha) foi indicado no documento e há referência aos diplomas legais questionados, ainda que apenas a partes deles. Acolhida a preliminar suscitada pelo Procurador-Geral do Estado a respeito da ausência de cabimento da ação no ponto em que se pretende o reconhecimento da inconstitucionalidade formal das Leis Municipais nº 2.752/2024 e 2.753/2024. O argumento da autora, no particular, é de que houve violação ao art. 21, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, visto que os projetos que resultaram nas leis objeto da presente ação foram votados em sessão extraordinária, sem que, contudo, fosse atendido o requisito da urgência previsto no parâmetro de controle. Sucede que no art. 125, § 2º, da Constituição Federal e no art. 95, XII, "d", da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul não está prevista a competência desta Corte para o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade tendo como base Lei Orgânica Municipal. Outrossim, as normas de Lei Orgânica de Município possuem caráter infraconstitucional, de sorte que eventual violação ao seu conteúdo acarreta mero vício de legalidade. Jurisprudência do STF e deste Colegiado. Não se conhece, portanto, da ação no ponto em que é aventada a inconstitucionalidade formal das referidas leis. **Impossibilidade de se concluir que a redução da jornada de trabalho dos professores municipais realizadas pelas leis contestadas viola o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, de reprodução obrigatória na Constituição dos Estados. De acordo com a justificativa do Chefe do Executivo aos projetos de lei encaminhados ao Legislativo, a modificação do plano de carreira dos membros do magistério público, no que se insere a diminuição da carga horária, tem como escopo justamente proporcionar incremento do bem-estar e da produtividade dos***



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

*servidores, sem prejuízo às atividades em sala de aula, e viabilizar o pagamento da sua remuneração, sem infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal. O afastamento dessas explicações não prescinde do revolvimento de matéria fática e de dilação probatória, para o que não se presta a via eleita. Ainda que a Lei Municipal nº 2.752/2024 tenha criado cargos de professores, não há indicativo de que essa medida decorra diretamente da redução de jornada - inclusive se extraindo da petição inicial um cenário preexistente de déficit de profissionais -, ou de que o aumento de gasto público daí originado não seja amortizado pelas demais mudanças realizadas. Não se observa terem as Leis Municipais nº 2.752/2024 e 2.753/2024 produzido maior dispêndio para que se atinja o mesmo resultado, **inexistindo, assim, violação ao princípio da eficiência administrativa. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE, E NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51408350620248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 30-09-2024) – grifou-se.*

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 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) – grifou-se.



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

Logo, pelas razões, expostas, não merece acolhimento o pleito.

5. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela improcedência do pedido, na esteira dos fundamentos delineados.

Porto Alegre, 19 de março de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos¹³.

AABSC

¹³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 370/2025