



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000461/2025-11

PROA 25/2301-0000999-0

PARECER N° 21.574/25

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARES. MANDATO DE VEREADOR. EXERCÍCIO SIMULTÂNEO COM CARGO EM COMISSÃO NO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.

1. O alcance das regras de incompatibilidade previstas no artigo 54, I, “b”, e II, “b”, da Constituição Federal, aplicáveis aos Vereadores por força do artigo 29, IX, da Carta, é controvertido na doutrina e na jurisprudência pátrias, inexistindo consenso quanto a impedirem ou não que os parlamentares municipais exerçam cargos em comissão em esferas alheias à circunscrição do município em que atuam.

2. Sem descurar dos riscos jurídicos inerentes à ausência de univocidade no trato da matéria, a serem ponderados pelo gestor em sua esfera de deliberação, a existência de pronunciamentos judiciais favoráveis, conquanto não definitivos nem vinculantes, abre ensanchas à defesa dos atos administrativos de nomeação de titulares de mandato de Vereador para cargos em comissão na Administração Estadual.

3. A limitação das mencionadas regras ao município afeito à vereança é juridicamente defensável à luz da interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, levando-se em conta o espectro de atuação dos Vereadores, bem como a ausência de subordinação de tais agentes em relação à Administração Pública Estadual, impondo-se a verificação da compatibilidade de horários in concreto.

AUTORA: ALINE FRARE ARMBORST

Aprovado em 22 de outubro de 2025.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7521290 e chave de acesso c25c2d15 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GISELE DE MELO KAISER STAHLHOEFER. Data e Hora: 22-10-2025 14:29. Número de Série: 695622822818465985318900911. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000461202511 e da chave de acesso c25c2d15



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARES. MANDATO DE VEREADOR. EXERCÍCIO SIMULTÂNEO COM CARGO EM COMISSÃO NO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.

1. O alcance das regras de incompatibilidade previstas no artigo 54, I, “b”, e II, “b”, da Constituição Federal, aplicáveis aos Vereadores por força do artigo 29, IX, da Carta, é controvertido na doutrina e na jurisprudência pátrias, inexistindo consenso quanto a impedirem ou não que os parlamentares municipais exerçam cargos em comissão em esferas alheias à circunscrição do município em que atuam.
2. Sem descurar dos riscos jurídicos inerentes à ausência de univocidade no trato da matéria, a serem ponderados pelo gestor em sua esfera de deliberação, a existência de pronunciamentos judiciais favoráveis, conquanto não definitivos nem vinculantes, abre ensanchas à defesa dos atos administrativos de nomeação de titulares de mandato de Vereador para cargos em comissão na Administração Estadual.
3. A limitação das mencionadas regras ao município afeito à vereança é juridicamente defensável à luz da interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, levando-se em conta o espectro de atuação dos Vereadores, bem como a ausência de subordinação de tais agentes em relação à Administração Pública Estadual, impondo-se a verificação da compatibilidade de horários *in concreto*.

Trata-se de processo administrativo eletrônico inaugurado pela Secretaria do Turismo (SETUR), que veicula consulta acerca da compatibilidade jurídica do exercício simultâneo do mandato eletivo de Vereador com cargo em comissão no Poder Executivo Estadual.

Na Manifestação nº 195/2025, a Procuradora do Estado Coordenadora da Procuradoria Setorial junto à SETUR alude ao expediente administrativo anexado à área de trabalho (PROA 25/1000-0014988-0), instaurado em razão de ofício remetido pelo Ministério Público do Estado com o objetivo de investigar a regularidade de acúmulo de cargos por ex-servidor da Pasta, bem como ao Parecer nº 10.024/1994, cuja tese teria sido mitigada em julgados mais recentes do Supremo Tribunal Federal. Diante disso, sugeriu a remessa dos autos a esta PGE com vistas à revisão do citado Parecer.

Com a chancela do Secretário de Turismo, o processo foi encaminhado e recebido neste Órgão Consultivo.

É o relatório.

1 . O Parecer nº 10.024/1994, sobre cuja revisão se indaga, restou assim ementado:

MUNICÍPIO DE TUPARENDI. VEREADOR, INCOMPATIBILIDADES. CARGOS OU FUNÇÃO DE QUE SEJAM DEMISSÍVEIS "AD NUTUM".

Salvo o cargo de SECRETÁRIO DE ESTADO, nenhum VEREADOR poderá ocupar CARGO ou FUNÇÃO de que seja DEMISSÍVEL "AD NUTUM" na Administração Pública Estadual Direta ou Indireta (CF, art. 29, VII, c.C. os arts. 54, I, "a" e "b", e II, "b", e 56, I). A expressão CARGO ou FUNÇÃO de que seja DEMISSÍVEL "AD NUTUM" abrange tanto os chamados CARGOS EM COMISSÃO como as denominadas FUNÇÕES GRATIFICADAS.

Eis o teor dos dispositivos constitucionais então examinados:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa; ([Renumerado do inciso VII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992](#))

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato **com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público**, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

Destarte, o precedente adotou exegese ampliativa em face das vedações das alíneas "b" dos incisos I e II do artigo 54, aplicáveis aos Vereadores por força do artigo 29, IX,

todos da Carta da República, entendendo-se que as proibições de aceitar, exercer ou ocupar cargo ou função passíveis de exoneração *ad nutum* abarcariam todas as esferas da Administração Pública, incluindo-se o Poder Executivo Estadual.

2. Idêntica compreensão foi externada em arestos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal posteriormente, como se colhe das seguintes ementas:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO DE CARGO DE VEREADOR COM CARGO COMMISSIONADO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não é possível a acumulação válida de vencimentos de cargo em comissão em pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público municipal, estadual ou federal com vencimentos de cargo eletivo municipal. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973.

(RE 632184 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em **18-11-2016**, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 01-12-2016 PUBLIC 02-12-2016)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. ACUMULAÇÃO DO CARGO DE VEREADOR COM O DE SECRETÁRIO ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(ARE 810449 AgR, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em **24-06-2014**, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 06-08-2014 PUBLIC 07-08-2014)

No mesmo norte, reproduz-se excerto de decisão monocrática proferida, em 2013, pelo Ministro Ricardo Lewandowski ao prover o Recurso Extraordinário nº 667.980, *in verbis* (grifos acrescidos):

Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que entendeu possível a acumulação dos cargos de vereador e de diretor de sociedade de economia mista estadual. O Tribunal a quo entendeu que a cumulação desses cargos não configuraria ato nulo ou proibido, pois as incompatibilidades ao exercício simultâneo de cargos vigoram somente na Urbe na qual o vereador foi empossado, inexistindo óbice a que ele aceite cargo em comissão, função ou emprego de outro Município, do Estado ou da União.

(...)

A pretensão recursal merece acolhida. A questão central deste recurso está em saber se é legítima ou não a acumulação dos cargos de vereador e de diretor da sociedade de economia mista, além das respectivas remunerações, caso o cargo para o qual tenha sido nomeado esteja vinculado a outro Município, ao Estado ou à União.

A resposta, contudo, é negativa.

(...)

A dicção do texto constitucional é clara ao estabelecer que a lei orgânica municipal deverá observar, no que couber, as mesmas proibições e incompatibilidades que dizem respeito aos deputados e senadores. A disciplina dessas proibições e incompatibilidades, por seu turno, encontra-se no art. 54 da Carta Política, *in verbis*:

(...)

Como se observa, o texto constitucional não fez qualquer exceção à proibição de se ocupar cargo ou função dos quais se possa ser demitido *ad nutum*, isto é, proibiu qualquer exercício de tais cargos ou funções, independentemente de pertencer ou não ao mesmo Estado pelo qual o deputado ou senador tenha sido eleito.

Dessa forma, não prospera o argumento do acórdão recorrido de que a vedação ao exercício de tais *munus* públicos só vigora no município onde o vereador se elegeu, pois o texto não faz essa distinção.

3. Lado outro, como pontuado pela Procuradora do Estado Coordenadora da Procuradoria Setorial junto à SETUR, igualmente se identificam precedentes do Supremo Tribunal Federal que - malgrado sem conhecer diretamente dos recursos extraordinários apreciados, em face da incidência de óbices sumulares - mantiveram acórdãos proferidos em sentido diametralmente oposto.

Nesse diapasão, cita-se a decisão monocrática lavrada, em 2013, pelo Ministro Dias Toffoli no Recurso Extraordinário nº 601.139 (grifos no original e acrescidos):

O artigo 54, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal determina que os deputados e senadores não poderão ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis “*ad nutum*” em pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público.

Em tal contexto é que o inciso IX do artigo 29 da Carta Constitucional estende essas mesmas proibições e incompatibilidades ao exercício da vereança, no que couber.

O texto constitucional é claro ao estabelecer a proibição de que os referidos agentes políticos ocupem cargo ou função demissível **ad nutum** em pessoa jurídica de direito público.

A Lei Orgânica, por seu turno, deve disciplinar tais incompatibilidades à luz do que determina a Constituição Federal, por força do princípio da simetria; dessa forma, ainda que seja comprovada a compatibilidade de horário entre os cargos ocupados, não se permite a acumulação com cargo demissível **ad nutum**.

Contudo, entendo que ao vereador essa proibição diz respeito ao âmbito do seu respectivo município, o que não é o caso dos autos. A intenção do constituinte foi justamente evitar ingerência na atuação do parlamentar na esfera do Poder Legislativo municipal, perante o qual exerce seu mandato eletivo.

Ressalte-se, nesse ponto, a lição de Hely Lopes Meirelles, segundo a qual, **“no âmbito municipal o vereador não poderá em exercício ou licenciado ocupar qualquer cargo em comissão, nem aceitar emprego ou função na Administração direta ou indireta do Município, sem concurso público”** (Direito Municipal Brasileiro, 14a Ed., São Paulo: Malheiros, 2006 – grifo nosso).

Ademais, a decisão regional tomou por fundamento extensa análise da função exercida pelo recorrido, bem como sua eventual compatibilidade com o exercício do cargo de vereador, para concluir inexistir a alegada incompatibilidade.

Assim, para dissentir de tal entendimento, mister reanálise das provas dos autos, o que não se mostra viável, no âmbito de um apelo extremo como o presente. Incidência da Súmula no 279 desta Corte.

Nestes termos, foi mantido o acórdão recorrido, prolatado pelo Tribunal de

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RÉU QUE, NO EXERCÍCIO DA VEREANÇA, EXERCE CONCOMITANTEMENTE CARGO DE CONFIANÇA. CONDUTA, EM TESE, VIOLADORA DOS ARTIGOS 37, XVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 111 DA CARTA ESTADUAL. SITUAÇÃO QUE, SE CARACTERIZADA, ENSEJARIA A PERDA DO CARGO ELETIVO, NÃO DO COMMISSIONADO. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 54 E 55 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DOS 43 E 44 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. IMPROBIDADE, CONTUDO, NÃO CARACTERIZADA NO CASO CONCRETO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INAUGURAL.

Não há falar em ilegalidade da acumulação do cargo de vereador com outro, comissionado, tão-só pelo princípio da simetria do artigo 38, inciso III, da Constituição de 1988, porquanto aludido dispositivo, segundo entendimento doutrinário, aplica-se ao cargo ou emprego de provimento efetivo, o que não é o caso dos autos.

Leciona Hely Lopes Meirelles que ‘nos termos do artigo 38 da Carta Magna, continua sendo permitido o exercício conjunto da vereança com cargo, função ou emprego público, desde que haja compatibilidade de horários, caso em que se acumulará também a remuneração’ (Direito Municipal Brasileiro, 14a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 627).

Em igual norte são os ensinamentos de Celso Ribeiro Barbi, que, em comentários ao artigo 38, inciso II, da Magna Carta, consigna que ‘a primeira questão que se põe é saber a abrangência dos termos ‘servidor público’. Filiamo-nos a Adilson Dallari e José Afonso da Silva, ambos sustentando um entendimento o mais lato possível para a expressão, é dizer, servidor público é quem trabalha profissionalmente e em caráter permanente [...]’ Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 189).

Mas a admitir-se, em tese, fosse vedado cumular a vereança com o exercício do cargo em comissão na Celesc, este exonerável ad nutum, quais seriam as consequências do descumprimento dessa vedação?

Ora, o descumprimento da norma pelos textos normativos não redundaria na perda do cargo comissionado e, sim, na perda do cargo eletivo, como emerge dos preceitos legais aplicáveis à hipótese, a cuja leitura se remete o interessado. Deveras, se o objetivo da lei é assegurar a independência e autonomia do Poder Legislativo, sem interferência de outro poder, evitando que o parlamentar ou se torne um agente passível de ser corrompido, ou um possível corruptor, é dessa vida pública que deve ser afastado. Caso contrário, a garantia não serviria de nada.

Não é desarrazoado afirmar que a situação do vereador tem a ver com a incompatibilidade com outro cargo municipal.

Afinal, que relação de dependência justificaria a regra entre o Poder Executivo Estadual e o Legislativo Municipal?

É óbvio que, na abrangência geral e ilimitada de poderes, a cooptação sempre poderá existir. Mas não foi esta a intenção do constituinte ao impor o princípio sub judice.

O raciocínio é corroborado pela melhor doutrina, segundo a qual ‘Não pode o Vereador aceitar, isto é, tomar posse de cargo (função ou emprego) remunerado, ou exercê-lo remuneradamente, também, (já o tinha, ocupa-o, mas não o exerce), no Município, nas suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, nas fundações públicas municipais e nas concessionárias de serviços públicos municipais, cargos e empregos e funções públicas estes a que se possa aceder independentemente de concurso público. A expressão demissível ad nutum é incorreta; no Direito Administrativo, demissão é desinvestidura do cargo público em razão de

punição. O correto é dizer - exonerável ad nutum.

Esses impedimentos, em razão das expressões similares, no que couber, no item IX do artigo 29, Constituição Federal, aplicam-se apenas no Município em que o Vereador se elegeu; nos Municípios vizinhos, não lhes pode alcançar o impedimento indigitado, desde que haja a compatibilidade de horários" (CASTRO, José Nilo, 'Direito Municipal Positivo', Ed. Del Rey, p. 99)"

Ainda mais recentemente, em 2017, a Primeira Turma da Suprema Corte assim decidiu:

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADOR. ACUMULAÇÃO DE CARGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA ESTADUAL. INEXISTÊNCIA DE CONDUTA ENSEJADORA DA CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ASÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DO CARGO ASSENTADAS PELA CORTE DE ORIGEM. COMPREENSÃO DIVERSA DEMANDARIA O REEXAME DO QUADRO FÁTICO DELINEADO. EVENTUAL OFENSA REFLEXA NÃO VIABILIZA O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ART. 102 DA LEI MAIOR. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973. 1. A controvérsia, a teor do já asseverado na decisão guerreada, não alcança estatutura constitucional. Não há falar em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. Compreensão diversa demandaria o revolvimento do quadro fático delineado, procedimento vedado em sede extraordinária. Desatendida a exigência do art. 102, III, "a", da Lei Maior, nos termos da remansosa jurisprudência desta Suprema Corte. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.

(RE 639772 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 29-09-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 06-11-2017 PUBLIC 07-11-2017)

Do voto condutor desse julgado, extraem-se os seguintes excertos:

De mais a mais, ao se pronunciar sobre a imunidade dos vereadores, já decidiu este Supremo Tribunal Federal que, "nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador", ao fixar tese de repercussão geral no julgamento do RE 600.063, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ o ac. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, repercussão geral, mérito, DJe 15-05-2015. Confira-se:

(...)

Nessa linha, **considero que o entendimento adotado no acórdão recorrido, no sentido de que o impedimento ao exercício de cargo demissível "ad nutum" por vereador está restrito à administração do município pelo qual detém o mandato, não enseja a alegada ofensa aos arts. 29, IX, e 54, I, "b", e II, "b", da Lei Maior.**

Verifica-se que, nos dois casos supra, foi negado seguimento aos apelos extremos sob a compreensão de que o exame da alegada incompatibilidade de exercício simultâneo do mandato eletivo municipal e do cargo em comissão demandaria o revolvimento de matéria fática, providência inviável naquela instância, a teor da Súmula nº 279/STF. Neste cenário, não se reconheceu a ofensa aos artigos constitucionais supratranscritos na interpretação restritiva a eles dada pelo Tribunal de Santa Catarina.

4. A mencionada exegese, segundo a qual a interdição ao provimento de cargo em comissão se cingiria ao município afeito à vereança, encontra amparo na doutrina de Hely Lopes Meirelles, que se transcreve, por oportuno (grifos acrescidos):

Incompatibilidades ou impedimentos são restrições de interesse administrativo opostas ao exercício do mandato. Para cargos e mandatos municipais a competência para estabelecer incompatibilidades ou impedimentos agora é do próprio Município, razão pela qual a Constituição da República limitou-se a fixá-los para os membros do Congresso Nacional (art. 54), dispondo, em seu art. 29, IX (cf. EC 1, de 1992), aplicarem-se, no que couber, aos vereadores.

[...]

Impedimentos constitucionais do vereador são, também, ocupar cargo em comissão e aceitar emprego ou função no âmbito da Administração direta ou indireta de qualquer entidade (art. 29, IX, c/c o art. 54). Quanto ao exercício do cargo de secretário municipal, a Constituição da República não proíbe, admitindo-se por similaridade com os cargos que enumera para os membros do Congresso Nacional (art. 29, IX), embora no âmbito municipal seja altamente inconveniente que o vereador se torne um subordinado do prefeito sem perda de seu mandato.

Essas vedações, cujo escopo é o resguardo da independência e harmonia dos Poderes (CF, art. 2º), no governo municipal impedem que o vereador exerça cargo de confiança, emprego ou função do Município em que se elegeu, tanto da Administração direta quanto da indireta, sem renunciar à vereança. A infringência a essas proibições importará extinção do mandato eletivo, nos termos do art. 29, IX, c/c o art. 55, I, da CF.

O preceito constitucional veda ocupar em comissão ou função de seja demissível *ad nutum*. Daí resulta que o vereador não pode ser investido em cargo dessa natureza, nem exercer funções em Comissões do Executivo, com exceção, como se disse, do cargo de secretário municipal. Se antes de eleito estiver ocupando cargo em comissão, ou integrando Comissão do Executivo, deverá exonerar-se até a data da posse, não se beneficiando, portanto, do disposto no art. 38, III, primeira parte, da CF.

Por outro lado, a despeito de não contemplar previsão expressa, como fazia a Constituição anterior (art. 104, §5º), entendemos que o permissivo do §1º art. 28, que garante ao governador a posse em cargo ou função pública decorrente de concurso público, aplicável ao prefeito por força do inciso XII do art. 29 da Carta Magna, deve, por simetria, em homenagem ao princípio da isonomia, alcançar o vereador.

Assim, o vereador não poderá aceitar, isto é, tomar posse em função ou emprego público do Município ou de suas entidades descentralizadas sem renunciar ao mandato, salvo se a admissão ou contratação foi precedida de concurso público. Nesse caso, bem como no de nomeação para cargo efetivo, sempre sujeita a concurso prévio, poderá até exercê-los, se houver compatibilidade de horários.

Esses impedimentos, entretanto, só vigoram no Município em que o vereador se elegeu, nada obstando a que aceite cargo, em comissão ou efetivo, função ou emprego de outro Município, do Estado ou da União e que o exerça, se os horários forem compatíveis.

Atendidas as prescrições constitucionais acima, o Município, na sua lei orgânica, tem inteira liberdade para estabelecer os impedimentos que entenda conveniente à moralização e eficiência do exercício de mandato eletivo municipal, inclusive quanto à situação do servidor eleito vice-prefeito, de que não cogitou a Constituição da República"

(MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Municipal Brasileiro". 12 ed. São Paulo:

5. A mesma lição doutrinária lastreou o entendimento plasmado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no julgamento de recurso de apelação interposto nos autos de ação civil pública por improbidade administrativa, cuja improcedência foi decretada em acórdão assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPATIBILIDADE FUNCIONAL. Havendo compatibilidade de horário entre o exercício da vereação e de cargo na Administração Estadual, deve ser afastada a vedação prevista no art. 29, IX, da Constituição Federal, sem que importe conduta ímproba. Preliminares rejeitadas. Apelo provido. Unânime.(Apelação Cível, Nº 70020703807, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em: 12-09-2007)

Convém destacar os seguintes trechos do voto condutor:

Portanto, para os Vereadores a incompatibilidade absoluta não passa dos limites territoriais do Município em que se elegeu; com relação aos demais entes Federados, a incompatibilidade é de exercício, significando que se compatíveis os horários não há vedação para que aceite ou exerça cargo ou emprego em outro Município, no Estado ou na União.

Portanto, nada impedia o Apelante, Vereador no Município de Cândido Godói, de aceitar e exercer , concomitantemente, o Cargo em Comissão de Assistente Superior – CCE-10 – na Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul, salvo incompatibilidade de horário.

Anote-se que o recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público naqueles autos, tombado no Supremo Tribunal Federal sob o nº 593.177, foi desprovido pelo Ministro Dias Toffoli, sob a afirmação de que “a decisão regional tomou por fundamento extensa análise da função exercida pelo recorrido, bem como sua eventual compatibilidade com o exercício do cargo de vereador, para concluir inexistir a alegada incompatibilidade”, o que atrairia o óbice da já mencionada Súmula nº 279 da Corte.

Em contrapartida, em assentada mais recente, o Tribunal de Justiça deste Estado esposou outra orientação:

MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE DE ACÚMULO DAS FUNÇÕES DE VEREADOR E CARGO EM COMISSÃO DE DIRETOR-PRESIDENTE DA FADERS. A EXCEPCIONALIDADE CONTIDA NO ART. 38, INC. III DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL SE PRESTA PARA OS CASOS EM QUE O VEREADOR, ELEITO, POSSA CONTINUAR EXERCENDO, DURANTE SEU MANDATO, CARGO OU EMPREGO EFETIVO DO QUAL JÁ ERA TITULAR, HAVENDO COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. A REFERIDA PROIBIÇÃO VEM, AINDA, DA INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS ARTIGOS 54 E 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL SEGURANÇA CONCEDIDA.(Mandado de Segurança, Nº 70041365487, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em: 24-08-2011)[0]

6. Constata-se, assim, a absoluta ausência de univocidade no trato da matéria

nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial, o que, por si só, demonstra que a eventual opção pela nomeação de titular de mandato de vereador para o exercício de cargo em comissão, invariavelmente, sujeita-se a riscos de questionamentos e ajuizamento de ações judiciais, cujos desfechos não se logra antever, justamente em razão dos noticiados dissensos.

Lado outro, tem-se que a existência de pronunciamentos judiciais favoráveis, ao passo em que não permite a prolação de resposta peremptória à questão dos autos, notadamente por não se revestirem de caráter definitivo e vinculante, abre ensanchas à defesa de ato de provimento de cargo público nos moldes aqui enfocados, à luz de uma interpretação sistemática e teleológica da norma constitucional.

Com efeito, como pontificado nas lições doutrinárias em que se alicerçou o sobredito Parecer nº 10.024/1994, as incompatibilidades parlamentares “*fundam-se em razão de ordem moral, que libertem os órgãos do povo dos tentáculos do Poder Executivo e das sugestões subornantes*” (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. “Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969”, 2ª. Ed. Rev., São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais. 1970, t. III, p. 28/9).

Cuida-se de regras efetivamente voltadas a salvaguardar a autonomia e a fiscalização do Poder Legislativo, com o escopo de coibir o comprometimento da atuação parlamentar por vínculos de subordinação ou interesse com o Poder Executivo, em alinhamento com os princípios da moralidade administrativa e da independência entre os Poderes.

No que concerne especificamente à regra do supracitado artigo 54, I, “b”, da Constituição Federal, tem-se que a essência da incompatibilidade reside na vulnerabilidade política e funcional que o cargo em comissão - que, por sua natureza, é de livre provimento e exoneração - impõe ao seu ocupante, que, nessa linha, poderia ter seu poder-dever de fiscalização prejudicado pela dependência hierárquica e ameaça de exoneração arbitrária.

Por outro lado, cuidando-se de mandato municipal, não parece razoável que se presuma que a simples existência de vínculo *ad nutum* com outras esferas alheias à atuação fiscalizatória do Vereador tenha o condão de macular a independência deste. Como bem destacado na mencionada decisão proferida no RE nº 601.139, “*a intenção do constituinte foi justamente evitar ingerência na atuação do parlamentar na esfera do Poder Legislativo municipal, perante o qual exerce seu mandato eletivo*”.

Nesse contexto, é juridicamente viável interpretar que o inciso IX do artigo 29, ao estender aquele preceito aos Vereadores empregando a expressão “*no que couber*”, tenha visado ao mesmo alcance que o antecedente inciso VIII, ao tratar das imunidades dos mesmos agentes políticos, expressamente delimitou: “*na circunscrição do Município*”.

Na esteira das teses albergadas nos precedentes em testilha (v. itens nº 3 e 5 supra), tal exegese mantém incólume a finalidade almejada pela norma constitucional, qual seja, evitar o conflito de interesses na fiscalização de contas e atos de governo, levando-se em conta o espectro de atuação dos Vereadores, isto é, o município para o qual se elegeram, bem

como a ausência de subordinação de tais agentes em relação à Administração Pública Estadual.

7. A compreensão no sentido de que a abrangência do preceito das alíneas “b” dos incisos I e II do artigo 54 é mais restrita para os parlamentares municipais do que para os Deputados Estaduais e Federais coaduna-se ainda com a regra emergente do artigo 38 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem.

Em que pese tal norma diga respeito aos titulares de cargo público efetivo ou emprego permanente, que já detinham tal condição por ocasião da eleição, verifica-se que, relativamente aos Deputados Estaduais e Federais, o afastamento do outro vínculo é mandatório, dessumindo-se uma presunção de absoluta impossibilidade de exercício simultâneo das duas posições.

De outra banda, no caso dos Vereadores, a concomitância do mandato eletivo com outra função pública, inclusive com a cumulação das respectivas remunerações, é plenamente admitida, sendo condicionada apenas à compatibilidade de horários.

Neste viés, tendo o constituinte conferido disciplina jurídica diferenciada para os parlamentares federais e estaduais, de um lado, e municipais, de outro, parece razoável que também assim o tenha feito, quanto ao impedimento em apreço, ao utilizar-se da expressão “*no que couber*” no multicitado inciso IX do artigo 29.

Por certo, a viabilidade de exercício simultâneo das duas posições igualmente se submete à verificação da compatibilidade de horários, a ser atestada pelo gestor em cada caso concreto.

Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:

a) o alcance das regras de incompatibilidade previstas no artigo 54, I, “b”, e II, “b”, da Constituição Federal, aplicáveis aos Vereadores por força do artigo 29, IX, da Carta, é

controvertido na doutrina e na jurisprudência pátrias, inexistindo consenso quanto a impedirem ou não que os parlamentares municipais exerçam cargos em comissão em esferas alheias à circunscrição do município em que atuam;

b) sem descurar dos riscos jurídicos inerentes à ausência de univocidade no trato da matéria, a serem ponderados pelo gestor em sua esfera de deliberação, a existência de pronunciamentos judiciais favoráveis, conquanto não definitivos nem vinculantes, abre ensanchas à defesa dos atos administrativos de nomeação de titulares de mandato de Vereador para cargos em comissão na Administração Estadual;

c) a limitação das mencionadas regras ao município afeito à vereança é juridicamente defensável à luz da interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, levando-se em conta o espectro de atuação dos Vereadores, bem como a ausência de subordinação de tais agentes em relação à Administração Pública Estadual, contanto que verificada a compatibilidade de horários *in concreto*.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 22 de outubro de 2025.

Aline Frare Armborst,
Procuradora do Estado.

NUP 00100.000461/2025-11
PROA 25/2301-0000999-0

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7521253 e chave de acesso c25c2d15 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALINE FRARE ARMBORST. Data e Hora: 22-10-2025 13:31. Número de Série: 695622822818465985318900911. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000461202511 e da chave de acesso c25c2d15



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000461/2025-11

PROA 25/2301-0000999-0

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado ALINE FRARE ARMBORST, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DE TURISMO**.

Encaminhe-se cópia do presente parecer, para ciência, à Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Após, restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Turismo.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,

Procurador-Geral do Estado.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7521293 e chave de acesso c25c2d15 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO CUNHA DA COSTA. Data e Hora: 22-10-2025 14:22. Número de Série: 695622822818465985318900911. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000461202511 e da chave de acesso c25c2d15