



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedimento Administrativo CCConst n.º: 0024.14.006255-5**

**Representante:** Ana Letícia Martins de Souza

**Município:** Contagem

**Objeto:** Dispositivos da Lei Complementar n.º 164/2013, que dispõe sobre cargos comissionados na estrutura administrativa da Câmara Municipal.

**Espécie:** Recomendação (que se expede).

---

Lei Complementar. Fixação de gratificação por meio de Decreto. Cargos comissionados. Poder Legislativo. Desvirtuamento das atribuições de chefia, direção e assessoramento. Ausência de atribuições para determinados cargos. Inconstitucionalidade.

**Excelentíssimo Presidente da Câmara Municipal,**

**1. Preâmbulo.**

A Promotora de Justiça Ana Letícia Martins de Souza, no uso de suas atribuições junto a 7ª Promotoria de Justiça da Comarca de Contagem, representou a esta Coordenadoria do Controle de Constitucionalidade para averiguação de possível inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar n.º 164, de 27 de dezembro de 2013, que institui o Plano de Carreira dos Servidores Efetivos da Câmara Municipal de Contagem, dispõe sobre a estrutura administrativa da Câmara de Contagem e dá outras providências.

Juntou os documentos de ff. 04/36 e ff. 78/117.

Por meio da análise da Lei Complementar n.º 164, de 27 de dezembro de 2013, foram constatados vícios de inconstitucionalidade.

---



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder elaborador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

## 2. Fundamentação.

### 2.1 Textos legais hostilizados.

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:

**LEI COMPLEMENTAR N.º 164, de 27 de dezembro de 2013.**

*“Institui o Plano de Carreira dos Servidores Efetivos da Câmara Municipal de Contagem, dispõe sobre a estrutura administrativa da Câmara de Contagem e dá outras providências.”*

[...]

Art. 23 – Os cargos de Assessor Parlamentar são de livre nomeação e exoneração pela Mesa Diretora, na forma da portaria regulamentadora, após indicação à Presidência da Câmara pelos Vereadores.

§ 1º - Cada Gabinete disporá de até 2.000 (duas mil) UPVs – Unidades Padrão de Vencimento para remuneração da sua Assessoria Parlamentar, de acordo com as opções constantes do Anexo V desta Lei Complementar.

§ 2º - A critério do titular do Gabinete, será o seu corpo de servidores organizado mediante as possibilidades de composição dentro da forma fixada no *caput* deste artigo.

§ 3º - A composição da Assessoria Parlamentar de gabinete será de no mínimo 06 (seis) e no máximo 22 (vinte e dois) servidores e será comunicada à Presidência da Câmara para os atos necessários de nomeação e exoneração, reservado a esta, independentemente de manifestação do vereador, exonerar de ofício o Assessor Parlamentar cuja permanência nos Quadros do Legislativo seja considerada inconveniente à administração.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 4º - Nos casos de licença médica superior a 30 (trinta) dias corridos, de servidores lotados na assessoria de gabinete, poderá haver substituição, mediante laudo médico confirmado pelo serviço médico Câmara Municipal e pelo exato período de afastamento do substituído.

§ 5º - O servidor de gabinete exonerado a pedido ou de ofício só poderá ser readmitido após 60 (sessenta) dias corridos contados de seu desligamento do Quadro do Legislativo.

§ 6º - É de responsabilidade do vereador titular todas as decisões em ocorrências administrativas ou políticas que se derem internamente no seu gabinete, sem prejuízo do disposto no § 3º deste artigo.

§ 7º - Os vencimentos dos cargos de que trata este artigo são modulados em UPV (Unidade Padrão de Vencimento), de modo a garantir a manutenção da relação entre o maior e o menor vencimento, sendo o valor do módulo da UPV de que trata este parágrafo de R\$27,00 (vinte e sete reais).

[...]

Art. 60-A Ficam criadas gratificações especiais para os servidores detentores de cargo em comissão ocupantes de atividade de chefia, direção e assessoramento, a serem regulamentadas pela Mesa Diretora por Decreto Legislativo.

[...]

Art. 65 Fica criado, no anexo IV integrante desta Lei Complementar, 01 (um) cargo, código C.C.08, de Taquígrafo; e 01 (um) cargo, código C.C.09, de Intérprete de Libras.

[...]

| LEI COMPLEMENTAR nº 164, de 27 de dezembro de 2013 |                  |       |                   |   | CARGOS COMISSIONADOS<br>RECRUTAMENTO AMPLO<br>ANEXO IV |                    |
|--|------------------|-------|-------------------|---|--|--------------------|
| Cargo  | Código/<br>Nível | N.º   | Vencimento<br>R\$ | Pré-<br>requisito/<br>Escolaridade  | Descrição Sumária                                      | Jornada<br>Semanal |
| [...]  | [...]            | [...] | [...]             | [...]   | [...]  | [...]              |
| [...]  | [...]            | [...] | [...]             | [...]   | [...]  | [...]              |
| [...]  | [...]            | [...] | [...]             | [...]   | [...]  | [...]              |
| Gerente  | C.C15            | 06    | 10250,52          | Nível superior em Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Informática, Comunicação - Gerências Administrativa, Financeira | Coordenação das gerências de área da Câmara Municipal. | D.E                |



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

|                                  |       |       |         |   |  |       |
|----------------------------------|-------|-------|---------|---|--|-------|
|                                  |       |       |         | e de Controle, Informática e Comunicação. Nível Superior em Direito e registro junto a OAB-MG - Gerência Legislativa. |  |       |
| Procurador Adjunto               | C.C14 | 01    | 7544,29 | Nível Superior em Direito, registro junto a OAB   | Exercício das atividades delegadas pelo titular do órgão e substituí-lo em suas ausências e impedimentos.  | D.E   |
| Coordenador de Comunicação       | C.C13 | 01    | 4945,13 | Nível superior completo ou experiência comprovada na área   | Coordenação nas áreas de Comunicação da Câmara Municipal.  | D.E   |
| Coordenador                      | C.C12 | 04    | 4945,13 | Nível superior completo   | Coordenar as áreas de Informática, Estágios da Câmara Municipal, núcleos de educação e projetos especiais da escola do legislativo e atividades afins.   | D.E   |
| [...]                            | [...] | [...] | [...]   | [...]   | [...]  | [...] |
| Supervisor dos Serviços de Saúde | C.C10 | 01    | 4840,00 | Nível superior em Medicina registro junto ao CRM-MG.  | Supervisão dos serviços de atendimento médico a servidores.  | D.E   |
| Taquígrafo                       | C.C09 | 01    | 3744,85 | Nível médio completo e habilidade específica em Taquígrafia.  | Proceder às notas taquigráficas das sessões da Câmara Municipal de Contagem, das audiências ou quaisquer outros eventos que envolvam pronunciamentos que devam ser transcritos. Proceder à tradução das notas taquigráficas, digitando-as, conferindo-as, corrigindo-as, elaborando as respectivas atas, até o seu arquivamento final. | D.E   |
| Chefe de Departamento            | C.C08 | 07    | 3744,85 | Nível médio completo.   | Chefia dos Serviços de Departamento.   | D.E   |
| Assessor Legislativo- Nível II   | C.C07 | 09    | 3744,85 | Nível médio completo.   | Supervisão dos trabalhos administrativos de maior complexidade.  | D.E   |
| Chefe de Serviços de Saúde       | C.C06 | 01    | 3630,00 | Nível superior em Odontologia registro junto ao CRO-MG.   | Chefia dos Serviços de Odontologia.  | D.E   |



**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

|                                |       |    |         |  |  |     |
|--------------------------------|-------|----|---------|--|--|-----|
| Assessor da Presidência        | C.C05 | 03 | 2186,77 | Nível médio completo.  | Assessoria aos serviços do Gabinete da Presidência.  | D.E |
| Intérprete de Libras           | C.C04 | 01 | 2186,77 | Nível médio completo, Curso de libras com carga horária mínima de 120 horas E/OU certificado de PROLIBRAS. | Interpretar na língua dos sinais, de forma simultânea ou consecutiva, discursos, debates, textos, formas de comunicação eletrônica, respeitando o respectivo contexto. | D.E |
| Motorista da Presidência       | C.C03 | 03 | 2003,98 | Nível fundamental completo.  | Condução de veículos de passageiros e pequenas cargas.   | D.E |
| Chefe de Divisão               | C.C02 | 06 | 1968,10 | Nível médio completo.  | Chefia da Divisão dos serviços do Legislativo.   | D.E |
| Assessor Legislativo - Nível I | C.C01 | 08 | 1968,10 | Nível fundamental completo.  | Supervisão dos trabalhos administrativos de menor complexidade.  | D.E |

LEI COMPLEMENTAR nº 164, de 27 de dezembro de 2013.

| Cargo                      | Código/Nível | Quadro de Pessoal – Composição de Gabinetes Anexo V |         |
|----------------------------|--------------|---|---------|
|                            |              | Vencimento  |         |
|                            |              | UPV   | R\$     |
| Assessor Parlamentar I     | GAB 54       | 28  | 756,00  |
| Assessor Parlamentar II    | GAB 53       | 29  | 783,00  |
| Assessor Parlamentar III   | GAB 52       | 30  | 810,00  |
| Assessor Parlamentar IV    | GAB 51       | 31  | 837,00  |
| Assessor Parlamentar V     | GAB 50       | 32  | 864,00  |
| Assessor Parlamentar VI    | GAB 49       | 33  | 891,00  |
| Assessor Parlamentar VII   | GAB 48       | 34  | 918,00  |
| Assessor Parlamentar VIII  | GAB 47       | 35  | 945,00  |
| Assessor Parlamentar IX    | GAB 46       | 36  | 972,00  |
| Assessor Parlamentar X     | GAB 45       | 38  | 1026,00 |
| Assessor Parlamentar XI    | GAB 44       | 40  | 1080,00 |
| Assessor Parlamentar XII   | GAB 43       | 44  | 1188,00 |
| Assessor Parlamentar XIII  | GAB 42       | 45  | 1215,00 |
| Assessor Parlamentar XIV   | GAB 41       | 50  | 1350,00 |
| Assessor Parlamentar XV    | GAB 40       | 55  | 1485,00 |
| Assessor Parlamentar XVI   | GAB 39       | 60  | 1620,00 |
| Assessor Parlamentar XVII  | GAB 38       | 65  | 1755,00 |
| Assessor Parlamentar XVIII | GAB 37       | 70  | 1890,00 |
| Assessor Parlamentar IX    | GAB 36       | 75  | 2025,00 |
| Assessor Parlamentar XX    | GAB 35       | 80  | 2160,00 |
| Assessor Parlamentar XXI   | GAB 34       | 85  | 2295,00 |
| Assessor Parlamentar XXII  | GAB 33       | 90  | 2430,00 |
| Assessor Parlamentar XXIII | GAB 32       | 95  | 2565,00 |
| Assessor Parlamentar XXIV  | GAB 31       | 100   | 2700,00 |
| Assessor Parlamentar XXV   | GAB 30       | 105   | 2835,00 |



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

|                              |        |     |         |
|------------------------------|--------|-----|---------|
| Assessor Parlamentar XXVI    | GAB 29 | 110 | 2970,00 |
| Assessor Parlamentar XXVII   | GAB 28 | 115 | 3105,00 |
| Assessor Parlamentar XXVIII  | GAB 27 | 120 | 3240,00 |
| Assessor Parlamentar XXIX    | GAB 26 | 125 | 3375,00 |
| Assessor Parlamentar XXX     | GAB 25 | 130 | 3510,00 |
| Assessor Parlamentar XXXI    | GAB 24 | 135 | 3645,00 |
| Assessor Parlamentar XXXII   | GAB 23 | 140 | 3780,00 |
| Assessor Parlamentar XXXIII  | GAB 22 | 145 | 3915,00 |
| Assessor Parlamentar XXXIV   | GAB 21 | 150 | 4050,00 |
| Assessor Parlamentar XXXV    | GAB 20 | 155 | 4185,00 |
| Assessor Parlamentar XXXVI   | GAB 19 | 160 | 4320,00 |
| Assessor Parlamentar XXXVII  | GAB 18 | 165 | 4455,00 |
| Assessor Parlamentar XXXVIII | GAB 17 | 170 | 4590,00 |
| Assessor Parlamentar XXXIX   | GAB 16 | 175 | 4725,00 |
| Assessor Parlamentar XL      | GAB 15 | 180 | 4860,00 |
| Assessor Parlamentar XLI     | GAB 14 | 185 | 4995,00 |
| Assessor Parlamentar XLII    | GAB 13 | 190 | 5130,00 |
| Assessor Parlamentar XLIII   | GAB 12 | 195 | 5265,00 |
| Assessor Parlamentar XLIV    | GAB 11 | 200 | 5400,00 |
| Assessor Parlamentar XLV     | GAB 10 | 205 | 5535,00 |
| Assessor Parlamentar XLVI    | GAB 09 | 210 | 5670,00 |
| Assessor Parlamentar XLVII   | GAB 08 | 215 | 5805,00 |
| Assessor Parlamentar XLVIII  | GAB 07 | 220 | 5940,00 |
| Assessor Parlamentar XLIX    | GAB 06 | 225 | 6075,00 |
| Assessor Parlamentar L       | GAB 05 | 230 | 6210,00 |
| Assessor Parlamentar LI      | GAB 04 | 235 | 6345,00 |
| Assessor Parlamentar LII     | GAB 03 | 240 | 6480,00 |
| Assessor Parlamentar LIII    | GAB 02 | 245 | 6615,00 |
| Assessor Parlamentar LIV     | GAB 01 | 250 | 6750,00 |

2.2 Legislação municipal. Cargos comissionados. Inexistência de atribuições concernentes à chefia, ao assessoramento e à direção. Imprescindibilidade do requisito de confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado não evidente. Inconstitucionalidade. Precedentes do STF.

Analisando a Lei Complementar n.º 164/2013, que institui o plano de carreira dos servidores da Câmara Municipal de Contagem, verifica-se a inconstitucionalidade do Anexo IV, em relação aos cargos comissionados de *Gerente*, *Procurador Adjunto*, *Coordenador de Comunicação*, *Coordenador*, *Supervisor dos Serviços de Saúde*, *Taquógrafo*, *Chefe de Departamento*, *Assessor Legislativo Nível II*, *Chefe de Serviços*



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*de Saúde, Assessor da Presidência, Intérprete de Libras, Motorista da Presidência, Chefe de Divisão e Assessor Legislativo Nível I.*

Saliente-se que todos esses cargos, criados no âmbito da Câmara de Vereadores de Contagem, não se coadunam com os vetores norteadores do sistema pátrio, no que toca ao provimento em comissão, em flagrante afronta ao art. 37, *caput* e incisos II e V, da Constituição Federal e aos artigos 13; 21, § 1º; e 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Isso porque as normas fustigadas se afastaram dos direcionamentos constitucionais e doutrinários traçados para o cargo em comissão, na medida em que criaram cargos para os quais não se exige o vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e as pessoas que exercerão as atribuições inerentes àqueles.

A toda evidência, essa criação de cargos comissionados contrapõe-se ao princípio insculpido no art. 21, § 1º, da Constituição Estadual, que consagra a prévia aprovação em concurso público como condição de acesso aos cargos públicos, facultada a livre nomeação apenas para funções relevantes, de direção e assessoramento, cujo exercício reclame, como dito, uma relação de confiança entre nomeante e nomeado.

Convém reafirmar que o inciso II do artigo 37 da Constituição da República, com redação dada pela EC n.º 19/98, determina que 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.

Acerca da estipulação dos cargos em comissão e das funções de confiança, o inciso V do artigo 37 da Carta Federal fixa:



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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:

[...]

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; [...] (grifo nosso)

A seu turno, a Constituição do Estado de Minas Gerais, no § 1º do artigo 21 e no *caput* do artigo 23, reproduz o disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 21. Os cargos, funções e empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

§1º - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

[...]

Art. 23. 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 (*caput* com redação dada pelo art. 5º da Emenda à Constituição nº 49, de 13.06.2001).

[...] (grifo nosso)

Em relação aos cargos em comissão, a doutrina ensina:

No que respeita aos cargos em comissão, a Emenda 19 adotou uma segunda ordem de providência, cuja finalidade, intui-se, é a de conter a multiplicação desses cargos em todos os níveis da organização administrativa. Doravante, os cargos em comissão devem corresponder tão-só a atribuições de direção, chefia e assessoramento. Isto é, aos cargos em comissão estará reservado o nível decisório da





PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

hierarquia administrativa. Mais uma razão para que seus ocupantes sejam profissionais qualificados e conhecedores dos misteres da atividade administrativa pública. Serão os responsáveis pela pertinência das decisões de política administrativa do serviço público, com sustentação técnica.<sup>1</sup>

E mais:

O titular de cargo em comissão mantém vínculo profissional e funcional temporário com as atribuições do cargo; são dirigentes e assessores cuja investidura durará enquanto for íntegra a relação de confiança que gerou o comissionamento; exaurida a relação, são exoneráveis ao critério da autoridade competente.<sup>2</sup>

Diógenes Gasparini empresta o mesmo sentido aos cargos comissionados ao considerá-los destinados “à direção, comandos ou chefia de certos órgãos, onde 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”.<sup>3</sup>

Por seu turno, Alexandre de Moraes afirma:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou 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.

Nesse sentido, o STF editou a Súmula 685: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.” [...] Ressalte-se que, a alteração da redação do inciso V, do artigo 37, pela EC nº 19/98, determinando que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos

---

<sup>1</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 503p. p. 91.

<sup>2</sup> ob. cit. p. 89.

<sup>3</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 208.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

efetivos, 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 [...]<sup>4</sup>

Nesse sentido, ao se examinar os cargos em comissão de *Procurador Adjunto, Coordenador de Comunicação, Supervisor dos Serviços de Saúde, Taquígrafo, Chefe de Serviços de Saúde, Intérprete de Língua e Motorista da Presidência*, percebe-se que as atribuições a eles afetas (descritas no Anexo IV da Lei Complementar n.º 164/2013) são meramente de suporte técnico ao agente político, vale dizer, não estão vinculadas ao estabelecimento das diretrizes decisórias da cúpula da Administração municipal.

Com efeito, acerca de cargos cujas atribuições sejam meramente de orientação e suporte técnico ao agente político, já decidiu o colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça que:

Também o fato de dentre as atribuições dos três cargos em questão estar listada a de assessoramento, não autoriza sejam as competências a eles inerentes tomadas como sendo de chefia, direção ou assessoramento e, portanto, consoante o permissivo constitucional. **A função de assessoramento se caracteriza por envolver apenas a orientação e suporte técnico do agente que participa ativamente das decisões políticas atreladas ao nível hierárquico superior da Administração Municipal.**

Isto porque, todo e qualquer funcionário ou servidor tem o dever de prestar contas e de fornecer subsídios ao Prefeito ou secretário ao qual se encontra diretamente subordinado, acerca do andamento dos programas instituídos e a serem cumpridos pelos quadros aos quais está integrado. **Assim, esta característica, por si só, não é o quanto basta para tornar o cargo ou função como sendo de assessoramento.** Portanto, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade dos Cargos de Coordenador de Serviços, Assistente de Transporte de Gabinete, Secretária de Gabinete e Oficial de Gabinete, previstos nos Anexos I e V da Lei 1539/2007 do Município de Minas Novas.<sup>5</sup> (grifos nossos)

<sup>4</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 331-333.

<sup>5</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.11.025407-5/000. Rel. Des. Selma Marques. Julgamento em 27.2.2013. DJ de 26.4.2013.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A esse respeito, importante colacionar trecho do voto proferido pela Desembargadora Selma Marques, por ocasião do julgamento da ADI n.º 1.0000.11.025407-5/000:

É dizer, sendo a hierarquia funcional inerente à organização administrativa, não é o simples fato de ser inerente a determinado cargo ou função a responsabilidade pela verificação da lisura ou não do desempenho funcional de servidores que lhe são subordinados, ainda que possível a aplicação de sanções disciplinares/administrativas, que autorizam seja o cargo, ou mesmo a função, tomados como sendo de chefia, assessoramento ou direção. Para referida caracterização é indispensável o liame entre a estrutura decisória da administração, ou seja, a ligação entre os cargos de provimento em comissão, bem como das funções que lhe são afetas, aos postos funcionalmente atrelados à figura do Chefe do Executivo.

[...]

Assim, bastasse a existência de atribuições de chefia ou mesmo a configuração de posição hierarquicamente superior a outras no escalonamento administrativo, para que pudessem ser instituídos cargos em comissão, restaria devassada a regra do concurso público e se tornaria realidade distante o princípio da impessoalidade como forma de privilegiar a igualdade entre os administrados que pretendem a investidura nos quadros funcionais da administração.

Nessa hipótese a grande maioria dos cargos integrantes da estrutura, por definição escalonada de forma hierárquica, da administração poderia ser reputada como tendo atribuições de chefia, assessoramento e direção e, por conseguinte, serem preenchidos sem o pertinente concurso público.

Os cargos cujas atribuições estejam relacionadas a implementar, observadas as diretrizes postas pela estrutura decisória envolta ao Chefe do Executivo municipal e, por óbvio, a legalidade, os objetivos administrativos inerentes às competências que por lei lhe foram postas, ainda que conservando algum grau de competência discricionária para seu ocupante e posição hierarquicamente superior a outros cargos subordinados dentro do respectivo quadro funcional, não se pode dizer sejam de chefia, direção ou assessoramento.

Do contrário a regra envolta em feições meritórias, é dizer concurso público, para galgar o ingresso nos quadros da administração pública, seria a exceção e, tal qual observado nos anexos listados pelo Ministério Público Estadual, restaria configurada uma estrutura



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

quase toda ofensiva ao artigo 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

[...]

**Numa leitura atenta se percebe que todos os cargos listados atuam num segundo momento, ou seja, postas as diretrizes decisórias pela cúpula da administração municipal, devem os servidores ocupantes dos referidos cargos zelar pela sua efetivação.**

**As designações postas em relação a elas pela Lei Municipal 1539/2007 são, quando muito, eminentemente de supervisão, coordenação e fiscalização, destinadas, sobretudo, a implementar o bom funcionamento dos serviços e tarefas que lhe são afetas.**

**Não existe, em tais cargos, qualquer autonomia ou participação decisória frente ao Chefe do Executivo Municipal** e seus secretários, agentes públicos, aos quais os futuros e eventuais ocupantes estão hierarquicamente subordinados, ainda que tenham como subordinados um amplo quadro de servidores - situação, esta última, como já destacado, inerente à estrutura hierárquica da Administração Pública.<sup>6</sup> (grifos nossos)

Também o Supremo Tribunal Federal confirmou o entendimento segundo o qual:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CRIAÇÃO DE CARGO COMISSONADO SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULAS 279 E 280/STF. "É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico" (ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa). Para dissentir do entendimento firmado pelo Tribunal de origem quanto à natureza jurídica dos cargos, bem como saber se existe subordinação entre o servidor nomeado para a função criada pela lei e seu respectivo superior hierárquico, faz-se necessário analisar a legislação local impugnada (Leis n.ºs 1.786/1998, 1.983/2001, 2.203/2005, 2.267/2005, 2.370/2007, 2.609/2009, 2.675/2010 e 2.843/2011) e reexaminar os fatos e provas constantes dos autos, providências que não têm lugar neste momento processual, nos termos das Súmulas 279 e 280/STF. Ausência de

---

<sup>6</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.11.025407-5/000. Rel. Des. Selma Marques. Julgamento em 27.2.2013. DJ de 26.4.2013.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental a que se nega provimento.<sup>7</sup>

EMENTA Embargos de declaração em recurso extraordinário. Conversão em agravo regimental, conforme pacífica orientação da Corte. Lei distrital que criou cargos em comissão para funções rotineiras da Administração Pública. Impossibilidade. 1. A decisão ora atacada reflete a pacífica jurisprudência da Corte a respeito do tema, a qual reconhece a inconstitucionalidade da criação de cargos em comissão para funções que não exigem o requisito da confiança para seu preenchimento. 2. Esses cargos, ademais, deveriam ser preenchidos por pessoas determinadas, conforme descrição constante da aludida lei. 3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual é negado provimento.<sup>8</sup>

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. 1. Inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal n. 36/2008 e da Lei municipal n. 2.797/2001. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 2. Análise da natureza das atribuições do cargo. Súmulas ns. 279 e 280 do Supremo Tribunal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.<sup>9</sup>

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ALEGADA EXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA. PRECEDENTES DO PLENÁRIO. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICOPROBATÓRIO. NORMA DE INTERESSE LOCAL. SÚMULAS 279 E 280 DO STF. DESPROVIMENTO. O Plenário do Supremo, no julgamento da ADI 3.602, Rel. Ministro Joaquim Barbosa, assentou a inconstitucionalidade da norma municipal por incorrer em criação de cargos de direção, chefia e assessoramento desprovidos da necessária e característica relação de confiança. No mesmo sentido: ADI 1141, Rel. Ministra Ellen Gracie, Dj 29/08/03, ADI/MC 1269, Rel. Ministro Carlos Velloso, Dj 02/06/95, dentre outros. A Súmula 279/STF dispõe verbis: 'Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário'. É que o recurso extraordinário não se presta ao exame de questões que

---

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 820442 AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento em 20.11.2014. DJ de 21.11.2014.

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 376440 ED/DF, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 13.11.2014. DJ de 14.11.2014.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 801970 AgR/SP, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Cármen Lúcia. 2<sup>a</sup> T. DJ de 13.06.2014.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

demandam revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, adstringindo-se à análise da violação direta da ordem constitucional. O debate em relação aos efeitos da Lei nº 3.364/10 do município de Cubatão caracterizaria mera ofensa a direito local, cuja análise é vedada nesta instância, nos termos da Súmula nº 280/STF, verbis: 'Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.'<sup>10</sup>

E, quanto ao caráter técnico das atribuições inerentes aos cargos de **Procurador Adjunto (e até mesmo de Procurador Geral do Legislativo)**, que demandaria provimento efetivo, pronunciou-se o e. Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada. 2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. **3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes.** 4. Ação que se julga procedente.<sup>11</sup> (grifo nosso).

Esse entendimento foi recentemente reiterado no Agravo n.º 873.745, que tratava nomeadamente sobre o cargo de *Assessor Jurídico* do Poder Executivo do

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 710350 AgR, Rel. Min. Luiz Fux. 1ª T. DJ de 20.02.2013.

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4261-RO. Pleno. Rel. Min. AYRES BRITTO. 02.08.2010.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Município de Ibiraci/MG, conforme se extrai de trecho da decisão do Eminentíssimo Relator, Ministro Roberto Barroso:

O recurso extraordinário deve ser provido. Isso porque a conclusão do Tribunal de origem não se alinha à jurisprudência desta Corte. Na hipótese, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a despeito de haver relatado atribuições do cargo de assessor jurídico do Município de Ibiraci que se assemelham às inerentes ao cargo de Procurador Municipal, assentou a constitucionalidade da lei que criou o referido cargo em comissão.

[...]

O acórdão recorrido diverge frontalmente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da ADI 4843-MC-ED-Ref, da relatoria do Ministro Celso de Mello, declarou a inconstitucionalidade de norma que criara cargo em comissão com atribuições semelhantes a do cargo sobre o qual versam os autos.<sup>12</sup>

Ademais, no que tange aos cargos de *Taquígrafo, Motorista da Presidência, Intérprete de Libras e Assessor Legislativo Nível I*, verifica-se que as suas atribuições sequer exigem o contato direto com a cúpula da Administração Municipal, eis que se voltam à rotina da Câmara Municipal.

Vale dizer, trata-se de lotações que não demandam estrita confiança envolvendo a autoridade nomeante e o servidor nomeado. Na verdade, constituem atividades a serem realizadas por servidores de carreira, até mesmo para não haver solução de continuidade, por sucessão de administradores.

Acerca do tema, vale destacar a decisão proferida pelo colendo Órgão Especial do TJMG no julgamento do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n.º 1.0521.10.011040-7/002:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
NORMAS MUNICIPAIS. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO.  
FUNÇÕES NÃO VINCULADAS À DIREÇÃO, CHEFIA OU  
ASSESSORAMENTO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 23 DA CRFB E

---

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE n.º 873745/MG. Rel. Min. Roberto Barroso. DJ de 06.04.2015.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ARTIGO 161, II, DA CEMG. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. O ordenamento constitucional estabelece que 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. Faz ressalva às nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Define, ainda, que 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 (artigo 37, *caput* e incisos II e V, da CRFB; artigos 21, § 1º, e 23, *caput*, da CEMG). Alguns dos termos ou expressões contidos nas redações das leis municipais em comento poderiam até albergar vaga ideia de legitimidade constitucional (""Chefe"", ""Assessor"", ""Secretário""). **Não obstante a nomenclatura de que se valem, criaram cargos maquiados de comissionados, sem lhes oferecer, contudo, exata, pormenorizada e clara atribuição de direção, chefia ou assessoramento. Criaram cargos cujas atribuições, na verdade, são meramente técnicas, subalternas, operacionais, burocráticas, tais como a de coordenação, instrução, supervisão, auxílio, controle etc. Exemplos da rotina da Administração Pública municipal, que não revelam o requisito de confiança a ensejar o amparo constitucional.** De tal modo, por não se tratarem de atividades inerentes aos legítimos cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, mas de cargos cujo provimento deve se dar por servidores efetivos, sua previsão legal, não obstante a nomenclatura utilizada, contrapõe-se ao princípio insculpido no artigo 37, II e V, da Constituição da República Federativa do Brasil, e no artigo 21, § 1º, da Constituição Estadual, que consagra como condição de acesso aos cargos públicos a prévia aprovação em concurso público.<sup>13</sup> (grifos nossos)

No que pertinente aos cargos comissionados de *Gerente, Coordenador, Chefe de Departamento, Assessor Legislativo Nível II, Assessor da Presidência e Chefe de Divisão*, como dito, também não preenchem os requisitos constitucionais exigidos para as hipóteses de provimento em comissão, em flagrante afronta ao artigo 23 da

---

<sup>13</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n.º 1.0521.10.011040-7/002. Rel. Des. Armando Freire. Julgamento em 8.8.2012. DJ de 31.8.2012.





PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Constituição do Estado de Minas Gerais e ao inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

Infere-se que as atribuições acometidas a tais cargos são extremamente genéricas, o que não permite concluir por uma imediata subordinação do nomeado perante a autoridade nomeante e nem uma relação de confiança entre eles. Especificamente quanto aos cargos de denominados “Chefes”, “Gerentes”, “Supervisor” e “Assessor”, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais também firmou entendimento no sentido de que:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS COMPLEMENTARES Nºs 13 E 15/2008 E Nº 16/2009 - CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS - CARGOS DE NATUREZA BUROCRÁTICA OU TÉCNICA - RELAÇÃO DE CONFIANÇA - AUSÊNCIA - OFENSA AOS ARTIGOS 21, § 1º E 23, 'CAPUT', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. **A substituição, auxílio e coordenação de serviços em determinada área de atuação do Poder Público, na forma prevista, constituem atribuições por demais genéricas** e que em nada se equiparam as atribuições de chefia, assessoramento e direção. **O uso das expressões "Coordenador", "Chefe", "Diretor", "Encarregado", "Supervisor" e "Vice-Diretor" não transformam cargo de provimento efetivo em cargo de provimento em comissão**, devendo haver minuciosa descrição das atividades a serem prestadas para que se possa verificar, inclusive, se as atribuições do nomeado efetivamente se inserem na hipótese de chefia ou direção da autoridade nomeante. **O serviço público na área de saúde é essencial motivo pelo qual as funções de Médico, Psicólogo, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Bioquímico, Dentista, Médico Veterinário e Terapeuta Ocupacional, não podem jamais figurar como de confiança**, demonstrando-se repreensível a conduta da Administração Municipal em nomear servidores para ocupar cargos meramente técnicos, cujo atendimento clínico se refira à especialidade médica correspondente. É inconstitucional norma municipal que cria cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, para prestar atendimento jurídico à população de baixa renda, uma vez que não se enquadra nas atribuições de direção, chefia e assessoramento do Poder Executivo.<sup>14</sup> (grifos nossos)

<sup>14</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.12.126.009-5/000. Rel. Des. Edilson Fernandes. Julgamento em 15.10.2013. DJ de 1º.11.2013.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

E mais. Como enfatizado por esse Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, “observando que as admissões irregulares implicam no reconhecimento da nulidade dos atos pertinentes e na responsabilização das autoridades responsáveis (art. 37, §2º, CR), o Supremo Tribunal Federal tem concluído que a lei não pode criar cargos em comissão para exercício de funções próprias dos cargos de provimento efetivo, não correlacionados às atividades de direção, chefia e assessoramento e que não exijam, necessariamente, o liame de confiança em relação à autoridade nomeante”.<sup>15</sup>

Nesse diapasão, no Anexo IV da LC n.º 164/2013, criam-se cargos públicos de provimento em comissão, cujas atribuições não evidenciam a imprescindível relação de fidúcia inerente à chefia, à direção e ao assessoramento. Restaram, pois, violados os arts. 21, § 1º, e 23 da Constituição Estadual e os incisos II e V do art. 37 da Constituição da República.

### 2.3 Da ausência de previsão legal acerca das atribuições concernentes aos cargos de Assessor Parlamentar I a LIV. Inconstitucionalidade.

Importante enfatizar que, para os cargos de *Assessor Parlamentar*, sequer foram especificadas atribuições por lei.

Ora, a criação de cargos, conforme lição de Diógenes Gasparini, “significa sua institucionalização com denominação própria, quantidade certa, função específica e correspondente estipêndio”<sup>16</sup> (grifo nosso). Demais disso, se função nada mais é que atribuição, ou plexo de atribuições inerentes a todos os

<sup>15</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.13.091939-2/000. Rel.<sup>a</sup> Des.<sup>a</sup> Vanessa Verdolim Hudson Andrade. Julgamento em 18.11.2014. DJ de 28.11.2014.

<sup>16</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 250.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

servidores públicos, e se todo cargo tem função, não restam dúvidas de que é vedado admitir lugar na Administração sem a respectiva predeterminação de tarefas.

Com isso, tem-se que a simples denominação *legal* do cargo *não dispensa a discriminação específica de suas respectivas atribuições*. Nesse sentido, o ensinamento de Lúcia Valle Figueiredo:<sup>17</sup>

[...] Cargo público é o criado por lei (quando concernentes os cargos aos serviços auxiliares do Legislativo, se criam por resolução da Câmara ou do Senado, conforme se trate de serviços de uma ou de outra destas Casas) e expressa o conjunto de atribuições (competências e deveres) a serem exercidas pelos agentes públicos, seus titulares (grifo nosso)

Na mesma toada, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>18</sup> expõe que:

[...] as várias competências previstas na Constituição para a União, Estados e Municípios são distribuídas entre seus respectivos órgãos, cada qual dispondo de determinado número de **cargos, criados por lei, que lhes confere denominação própria, define suas atribuições e fixa o padrão de vencimento ou remuneratório** (grifo nosso).

Crucial registrar, ainda, a lição de Hely Lopes Meirelles<sup>19</sup>, para quem:

Cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei. (grifo nosso)

Como dito, o *caput* do artigo 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que reproduz de forma literal o disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição da República, dispõe, expressamente, que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

<sup>17</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editores. 8 ed. p. 598.

<sup>18</sup> Autora citada in *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 17 ed., p. 438.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores, 32 ed. p. 417.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Isto é, também incide em **fraude constitucional** a legislação municipal que não permite ao intérprete detectar onde se encontra a essência da suposta atribuição de direção, chefia ou assessoramento.

Assim, não há que se falar em criação de cargos sem a estipulação **por lei** das atribuições a eles inerentes, sob pena de ofensa aos princípios da legalidade, da moralidade administrativa e da impessoalidade, consagrados no caput do art. 13 da Constituição Estadual e no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Se a Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza ou determina, compreendendo-se nessa exigência a consonância total com o ordenamento jurídico, a não especificação das atribuições dos cargos criados pela lei municipal causa mocha ao princípio da legalidade, porquanto o administrar é subjacente ao legislar.

A impessoalidade, por sua vez, é um princípio corolário da isonomia e consubstancia-se na impossibilidade de a Administração Pública tratar de forma dessemelhante os administrados.

Como bem ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da impessoalidade “significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve nortear o seu comportamento”<sup>20</sup>.

Em relação ao princípio da moralidade administrativa, vale trazer à baila os ensinamentos Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>21</sup>:

[...] a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando *ilicitude* que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de *pauta jurídica*, na conformidade do art. 37 da Constituição.

<sup>20</sup> PIETRO, Maruá Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2006. pg. 71.

<sup>21</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 16 ed. Malheiros, 2003. pg. 109.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Da análise desse trecho, é possível extrair que estão compreendidos, no âmbito da moralidade, os chamados cânones da *lealdade* e da *boa-fé*, os quais estipulam que a Administração há de proceder em relação aos administrados com lhanza e transparência. É, pois, proibido qualquer comportamento eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos<sup>22</sup>.

No mesmo diapasão, o entendimento desse Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO MUNICÍPIO DE BURITIZEIRO. QUADRO DE SERVIDORES MUNICIPAIS. CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS. ATRIBUIÇÕES. PREVISÃO APENAS PARCIAL EM LEI. INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS DESTINADOS AO DESEMPENHO DE ATIVIDADES ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO. PROVIMENTO AMPLO. IMPOSSIBILIDADE. HIPÓTESE RESERVADA PARA CARGOS EM COMISSÃO DESTINADOS ÀS ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. CONFLITO COM O PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - Em relação às funções de confiança, restrita às atribuições de direção, chefia e assessoramento, o provimento se dará exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo. Quanto aos cargos em comissão, conquanto não se exija concurso público ou provimento exclusivo por servidores de carreira - a ressalva prevista na parte final do artigo 21, § 1º, e do artigo 23, da Constituição Mineira, prevê apenas que a lei que vier a disciplinar esse dispositivo, em nível estadual e municipal, assegure que um mínimo de cargos em comissão seja ocupado por servidores de carreira -, estão esses cargos igualmente reservados para atribuições de chefia, direção e assessoramento.- Ao dispor que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, bem como os cargos em comissão, dependerão de lei, que estabelecerá os casos, condições e (para as funções de confiança) os percentuais mínimos de provimento por servidores concursados, a *Constituição Estadual está a exigir que a lei que institua o cargo comissionado preveja,*

---

<sup>22</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. pg. 109.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*também, suas atribuições, que devem ser necessariamente de direção, chefia e assessoramento*<sup>23</sup> (grifo nosso).

Quanto à ausência de especificação das atribuições de cargos, o Relator, Des. Herculano Rodrigues, em voto prolatado na ADI supramencionada, assim se manifestou:

[...] Quanto aos demais cargos mencionados na inicial, a inconstitucionalidade manifesta está expressa na absoluta ausência de descrição em lei de suas atribuições, o que viola a mais não poder o comando do artigo 23 da Constituição Federal - a par de impedir que se proceda à verificação da adequação dos cargos às hipóteses constitucionalmente previstas.

E, ainda, julgou-se a ADI nº 1.0000.12.058107-9/000, consubstanciando-se entendimento assim vazado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DE VERÍSSIMO. HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL. REQUISITO DA TEMPORARIEDADE E EXCEPCIONALIDADE DO SERVIÇO. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ELEMENTO DA RELAÇÃO DE CONFIANÇA. FUNÇÕES DE ASSESSORIA, DIREÇÃO E CHEFIA. CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ESPECIFICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO. PRERROGATIVA LEGAL. DEFINIÇÃO POR ATO ADMINISTRATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. [...]

A criação de cargos de provimento em comissão constitui exceção ao princípio da isonomia com desdobramento na acessibilidade por concurso público, somente se admitindo quando as atribuições do cargo envolverem relação de confiança entre autoridade que nomeia e o nomeado, além de se exigir que estejam afetas a funções de assessoria, direção ou chefia. - **Ofende o princípio da legalidade quanto à aplicação específica na criação de cargos públicos a previsão que delega ao Chefe do Executivo a competência para definir as atribuições e especificações do cargo, limitando-se o ato**

<sup>23</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.09.508357-2/000 – Rel. Des. Herculano Rodrigues – j. 20.09.2010 - DJ 14.01.2011.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**legislativo a definir a respectiva denominação, jornada e remuneração.**<sup>24</sup>

Em relação à imprescindível definição de atribuições dos cargos por lei, enfatizou a i. Relatora, Heloisa Combat:

A mera falta de especificação das atribuições do cargo, tendo por conseqüência a falta de motivação das razões que justificam a criação do cargo em comissão enseja, por si só, a inconstitucionalidade, por lesão aos princípios da moralidade, da legalidade e da impessoalidade conforme reconhecido pelo Pretório Excelso.

[...]

Todos os cargos foram criados apenas com a menção legal à sua denominação, carga horária e remuneração, sem que a lei tratasse das respectivas atribuições, sendo delegada ao Chefe do Executivo essa prerrogativa.

[...] Não é o regulamento administrativo meio hábil a inovar a ordem jurídica.

[...]

**A falta de especificação das atribuições torna incompleta a criação do cargo e condiciona a sua aplicabilidade e eficácia à competente definição por lei.**

[...]

Destarte, ao atribuir à Assembleia Legislativa a competência para a criação de cargos, observada a iniciativa do Chefe do Executivo, e, tendo em vista o princípio da legalidade contido no art. 13 da Constituição Mineira, referida prerrogativa abrange não apenas a denominação do cargo, mas as suas atribuições, que são o elemento de sua definição[...]<sup>25</sup>

Desse modo, flagrante a inconstitucionalidade do artigo 23 e do Anexo V da Lei Complementar n.º 164/2013, no que toca à criação dos cargos de *Assessor Parlamentar I a LIV*, já que não foram fixadas as atribuições inerentes a eles.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.12.058107-9/000. Rel. Des. Heloisa Combat. Julgamento em 9.01.2013. DJ de 1º.02.2013.

<sup>25</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.12.058107-9/000. Rel. Des. Heloisa Combat. Julgamento em 9.1.2013. DJ de 1º.2.2013.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

2.4 Dispositivo de lei complementar que delega a concessão de gratificações ao arbítrio da Mesa Diretora da Câmara Municipal. Ofensa aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade. Inconstitucionalidade.

Infere-se que o art. 60-A da Lei Complementar n.º 164/2013 confere à Mesa Diretora da Câmara Municipal de Contagem a faculdade de conceder gratificações aos ocupantes dos cargos comissionados. Contudo, não restaram estabelecidos os requisitos condicionantes de tais acréscimos remuneratórios, nem mesmo os percentuais devidos, o que se daria por meio de decreto.

As gratificações, no Direito Brasileiro, consistem em vantagens remuneratórias que precariamente são concedidas aos servidores da Administração Pública, em razão de estes exercerem suas funções em condições anormais de segurança, salubridade, onerosidade ou porque estes preenchem determinado requisito **previsto em lei**.

Portanto, as gratificações a serem concedidas aos servidores públicos não são liberalidades do Administrador, mas sim uma imposição que **deve decorrer da lei**, diante das circunstâncias da prestação de serviços à Administração ou de situações pessoais dos servidores, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade estrita.

Por força do disposto no inciso X do art. 37 da CF/88, alterado pela EC n. 19/98, que, por simetria (art. 165, § 1º, da CE), aplica-se aos Municípios, “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso (...).”

Ora, o princípio da reserva legal, exigência de lei em sentido estrito, é consectário da tripartição dos Poderes, imanente ao próprio Estado Democrático de Direito, não podendo ser olvidado.





PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Como bem assevera José dos Santos Carvalho Filho:

**Remuneração** é o montante percebido pelo servido público a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias. É, portanto, o somatório das várias parcelas pecuniárias a que faz jus, em decorrência de sua situação funcional.

[...]

**A fixação do valor da remuneração dos servidores demanda a edição de lei**, como afirmado peremptoriamente no art. 37, X, da Constituição, observada a iniciativa privativa em cada caso. No caso dos servidores do Executivo, a iniciativa compete ao Chefe desse Poder, como estabelece o art. 61, § 1º, II, “a” da CF. Para os membros e servidores do Judiciário, a iniciativa é dos Tribunais (art. 96, II, “b”, CF), e para os do Ministério Público é do respectivo Procurador-Geral (art. 127, § 2º, CF). Não havia anteriormente exigência de lei para a fixação dos vencimentos dos cargos administrativos do Legislativo, mas a EC nº 19/98, alterando os arts. 51, IV e 52, XIII, da CF, passou a exigir lei para tal fim, conferindo a cada Casa Legislativa, no entanto, o poder de iniciativa.”

(Manual de Direito Administrativo, 16ª ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 607) (destaque nosso).

Assim, o decreto, tal como permitido pelo art. 60-A da Lei Complementar n.º 164/2013, não é ato normativo apropriado a fixar remuneração ou a instituir vantagens, tais como gratificações, dado o princípio da reserva legal previsto constitucionalmente (CF, arts. 37, X, e 51, IV).

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO  
DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O  
REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS  
SERVIDORES. RESERVA DE LEI.**

I. (...)

**II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.  
PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI. A Emenda Constitucional  
19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a  
reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos.**



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Relator min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As Resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal.

**III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**<sup>26</sup> (grifos nossos)

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, IX. Lei 4.957, de 1994, art. 4º, do Estado do Espírito Santo. Resolução n.º 1.652, de 1993, arts. 2º e 3º, do Estado do Espírito Santo. SERVIDOR PÚBLICO: VENCIMENTOS: FIXAÇÃO. Resolução n.º 08/95 do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. I. - [...]. III. - Os vencimentos dos servidores públicos devem ser fixados mediante lei. C.F., art. 37, X. Vencimentos dos servidores dos Tribunais: iniciativa reservada aos Tribunais: C.F., art. 96, II, b. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida relativamente ao artigo 1º da Resolução n.º 1.652/93 da Assembléia Legislativa e julgada procedente, em parte.<sup>27</sup>

Desse modo, a prática de se fixar ou se alterar a remuneração de servidores, por meios outros que não a lei formal, não mais é tolerada juridicamente. Sobre esse assunto, a lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha é aclaradora:<sup>28</sup>

Note-se que na matéria ora cuidada a exigência constitucional de lei específica tanto se refere à definição inicial de valor da remuneração ou subsídio (fixação) quanto à definição posterior modificativa do valor inicialmente válido (alteração que se produzirá sempre no sentido do aumento, uma vez que prevalece no sistema o princípio da irredutibilidade da remuneração - art. 37, XV). Assim, os aumentos que eram dados por ordem telefônica, por decreto, inclusive decreto judiciário, como ocorria em pelo menos um Estado da Federação, e os aumentos por decisão colegiada interna de alguns órgãos quanto a seus membros e que eram publicados como

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.306/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ de 17.03.2011.

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1500/ES. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ de 09.06.2002.

<sup>28</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 289-90.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Resoluções etc., são todos eles, e qualquer nova forma que se queira inventar, inconstitucionais e não podem produzir qualquer efeito.

Outrossim, a inconstitucionalidade ora apontada se ultima sobre outro aspecto. Com efeito, a concessão da gratificação, de forma aleatória, unicamente a critério do Poder Legislativo, sem que restem especificados sequer os montantes (“até o limite de 50%” e “até o limite de 100%”) revela afronta aos princípios da isonomia/impessoalidade e moralidade administrativa (art. 13, CEMG/89).

Destarte, afigura-se que os dispositivos em apreço vão de encontro aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da razoabilidade, da moralidade e da eficiência, constantes no art. 13 da Carta Estadual, *in verbis*:

Art. 13 – A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

Ora, é correto que existe a figura do ato administrativo praticado sob o matiz discricionário. Contudo, discricionariedade, indubitavelmente, é praticada sob a permissão da lei e dentro dos critérios que ela assim o permita, afinal, margem de escolha, pelo administrador público, sem balizamento de critérios legais não é discricionariedade e, sim, arbítrio.

Por isso, a fim de afastar a arbitrariedade, deverá o administrador pautar-se na razoabilidade. Sobre tal princípio, expõe Alexandre de Moraes:

O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo poder público, no exercício de suas atividades – administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta os critérios racionais e coerentes.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2004. p. 369.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Desta forma, o princípio da razoabilidade, enquanto vetor interpretativo, deverá nortear a atuação discricionária do Poder Público, garantindo-lhe a constitucionalidade de suas condutas, bem como assegurar a coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas.

Como se vê, o dispositivo legal impugnado não fixou o valor remuneratório certo e determinado, para concessão da gratificação, ficando, desta forma, a critério da Mesa da Câmara Municipal a definição do *quantum real* a ser pago aos servidores. Assim, não houve deliberação legislativa exaustiva sobre o assunto, o que implica inconstitucionalidade.<sup>30</sup>

### 3. Conclusão.

Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional, portanto, o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA-SE ao Exmo. Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Contagem:

a) a adoção de medidas tendentes à **revogação** dos cargos em comissão de *Procurador Adjunto, Coordenador de Comunicação, Supervisor de Serviços de*

---

<sup>30</sup> “A lei que confere ao Chefe do Poder Executivo municipal a autonomia para conceder gratificações de produtividade, sem definir os requisitos legais para concessão do benefício, afronta o art. 24 da Constituição do Estado de Minas Gerais” MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.13.033250-5/000. Rel. Des. Geraldo Augusto. Julgamento em 12.11.2014. DJ de 06.02.2015.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Saúde, Taquígrafo, Chefe de Serviço de Saúde, Intérprete de Libras e Motorista da Presidência*, previstos no Anexo IV da Lei Complementar n.º 164/2013, ou, em interpretação conforme a Constituição, a **adequação** da redação dos mencionados dispositivos, transformando os cargos comissionados em funções de confiança, a exigir **recrutamento restrito**;

b) a adoção de medidas tendentes à **revogação** dos cargos em comissão de *Gerente, Coordenador, Chefe de Departamento, Assessor Legislativo Nível II, Assessor da Presidência, Chefe de Divisão, Assessor Legislativo Nível I e Assessor Parlamentar I a LIV*, previstos nos Anexos IV e V, bem como no artigo 23, da Lei Complementar n.º 164/2013;

c) a adoção de medidas tendentes à **revogação do** artigo 60-A da Lei Complementar n.º 164/2013.

Em atenção ao inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estipula-se o prazo de 40 (quarenta) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência adote as medidas sugeridas, em sendo esse o entendimento, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se a Vossa Excelência:

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 40 (quarenta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** da Casa Legislativa acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

democrático do *autocontrole de constitucionalidade* e o conseqüente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 12 de junho de 2015.

MARIA ANGÉLICA SAID  
Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade