



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

**Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.14.015267-9**

**Representado:** Município de Uberlândia

**Representante:** Promotor de Justiça Luiz Henrique Acquaro Borsari,  
Procurador de Justiça Antônio Sérgio Tonet

**Objeto:** Leis Delegadas n.º 17/2005, 21/2009, 26/2009, 27/2009, 28/2009, 29/2009, 30/2009, 32/2009, 33/2009, 34/2009, 35/2009, 37/2009, 38/2009, 39/2009, 40/2009, 41/2009, 42/2009, 43/2009, 44/2009, 46/2009 e 47/2009.

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

---

Leis Delegadas e Decretos Municipais. Criação de cargos comissionados. Afronta aos parâmetros constitucionais. Exigência constitucional de lei em sentido estrito. Precedentes do STF e do TJMG. Atribuições dos cargos comissionados. Desvirtuamento das atribuições de chefia, direção e assessoramento Inconstitucionalidade.

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

**1. Preâmbulo.**

O Procurador de Justiça Antônio Sérgio Tonet, no uso de suas atribuições legais, encaminhou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade consulta acerca da constitucionalidade de diversas Leis Delegadas do Município de Uberlândia, que criaram cargos comissionados e funções

---



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

de confiança, bem como dos respectivos Decretos, por meio dos quais se fixaram as atribuições de tais cargos e funções.

Às ff. 40/42, o denunciante listou as leis delegadas e os decretos municipais cuja constitucionalidade restou questionada no presente procedimento preparatório.

Constatada inconstitucionalidade na Leis Delegadas, 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 do Estado de Minas Gerais, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de *autocontrole da constitucionalidade*, tudo nos termos a seguir.

## 2. Fundamentação.

### 2.1. DA LEGISLAÇÃO QUESTIONADA.

Eis o teor das normas fustigadas:

**LEI DELEGADA N.º 17/2005.**

“Altera a Denominação da Fundação Educacional Rural de Uberlândia - Ferub, Dispõe Sobre Sua Estrutura e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 6º Os cargos de provimento em comissão da estrutura administrativa da Fundação de Excelência Rural de Uberlândia - FERUB são os constantes da consolidação que compõe o Anexo desta



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

Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º A transformação dos atuais cargos nos que se fizerem necessários à implantação da estrutura administrativa constante do Anexo desta Lei Delegada, será objeto de aprovação legislativa.

§ 2º **As competências e a descrição das atribuições das unidades e cargos previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.**

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 21/2009.**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Gestão Estratégica e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 5º Os cargos de provimento em comissão da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Gestão Estratégica são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º **As competências e a descrição das atribuições da unidade da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.**

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 26/2009.**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Habitação, Revoga a Lei Delegada nº 20 de 19 de Janeiro de 2009 e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 5º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Habitação são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º **As competências e a descrição das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.**



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

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 27/2009.**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Fundação Uberlandense do Turismo, Esporte e Lazer e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da FUTEL são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

Parágrafo Único - As competências e a descrição das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...]

**LEI DELEGADA N.º 28/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Governo e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Governo são os constantes do Anexo desta Lei, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e a descrição das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em Decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 29/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Comunicação Social e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 5º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Comunicação Social são constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.



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

§ 1º As competências e descrição das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em Decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 30/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes são os constantes do Anexo desta Lei, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e a descrição das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em Decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 32/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento são os constantes do Anexo, desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e as descrições das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança, previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 33/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Cultura e Dá Outras Providências.”

[...]



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

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Cultura são os constantes do Anexo, desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e as descrições das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança, previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 34/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Obras e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Obras são os constantes do Anexo, desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e as descrições das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança, previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 35/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Revoga a Lei Delegada N.º 22, de 09 de Fevereiro de 2009 e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 5º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e a descrição das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 37/2009**



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

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia - Ipremu e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia - IPREMU são os constantes do Anexo, desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

Parágrafo Único - As competências e as descrições das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança, previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 38/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Revoga a Lei Delegada Nº 23, de 09 de Fevereiro de 2009 e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 5º Os cargos de provimento em comissão da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e a descrição das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica e dos cargos de provimento em comissão previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 39/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Finanças e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Finanças são os constantes do Anexo, desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

[...]

§ 2º As competências e as descrições das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e



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

das funções de confiança, previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 40/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo são os constantes do Anexo, desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e as descrições das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança, previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 41/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Procuradoria Geral do Município, Revoga a Lei Delegada Nº 31, de 03 de Junho de 2009 e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Procuradoria Geral do Município são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

[...]

§ 2º As competências e a descrição das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 42/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Dá Outras Providências.”





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

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e as descrições das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança, previstos nesta Lei Delegada, serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 43/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Administração e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Administração são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e as descrições das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança, previstos nesta Lei Delegada, serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 44/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Educação e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e as descrições das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança, previstos nesta Lei Delegada, serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 46/2009**



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

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica Básica da Secretaria Municipal de Saúde e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Saúde são os constantes do Anexo desta Lei Delegada, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e a descrição das atribuições das unidades da estrutura orgânica básica, dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança previstos nesta Lei Delegada serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

**LEI DELEGADA N.º 47/2009**

“Dispõe Sobre a Estrutura Orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Município de Uberlândia, Revoga a Lei Delegada Nº 1 de 30 de Maio de 2005 e Dá Outras Providências.”

[...]

Art. 22 Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa da Administração Direta e Indireta do Município de Uberlândia, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito, são os constantes da consolidação que compõe os anexos em cada lei delegada específica do respectivo órgão, ordenados por nome, classificação, quantitativos e valores.

§ 1º As competências e a descrição das atribuições das unidades, cargos comissionados e funções de confiança previstos nos anexos de que trata o caput deste artigo, serão estabelecidas em decreto.

[...] (grifos nossos)

## 2.1 DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DAS ATRIBUIÇÕES CONCERNENTES AOS CARGOS EM COMISSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

Infere-se dos textos das Leis Delegadas n.ºs 17/2005, 21/2009, 26/2009, 27/2009, 28/2009, 29/2009, 30/2009, 32/2009, 33/2009, 34/2009, 35/2009, 37/2009, 38/2009, 39/2009, 40/2009, 41/2009, 42/2009, 43/2009, 44/2009, 46/2009 e 47/2009, todas do Município de Uberlândia, que a discriminação das atribuições dos



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

cargos de provimento em comissão e das funções de confiança previstos por elas **seriam estabelecidos em Decreto.**

Ora, é cediço que as atribuições específicas de direção, chefia ou assessoramento não de estar explicitadas de forma clara e incontroversa na **lei** que institui o cargo em comissão.

Nesse esteira, cristalina lição de Marçal Justen Filho:

Somente a lei pode criar o cargo público, entendido como um conjunto inter-relacionado de competências, direitos e deveres atribuídos a um indivíduo. Essa é a regra geral consagrada no art. 48, X, da Constituição, que comporta uma ressalva à hipótese do art. 84, VI, b. Esse dispositivo permite ao Chefe do Executivo promover a extinção de cargo público, por meio de ato administrativo.

A criação e a disciplina do cargo público faz-se necessariamente por lei no sentido de que a lei deverá contemplar a disciplina essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo da investidura e das condições do exercício das atividades. Portanto, não basta uma lei estabelecer, de modo simplista, que ‘fica criado o cargo de servidor público’.

Exige-se que a lei promova a discriminação das competências e a inserção dessa posição jurídica no âmbito da organização administrativa, determinando as regras que dão identidade e diferenciam a referida posição jurídica.<sup>1</sup>

Ainda, conforme lição de Diógenes Gasparini, a criação de cargos “significa sua institucionalização com denominação própria, quantidade certa, **função específica** e correspondente estipêndio”<sup>2</sup> (grifo nosso). Demais disso, se função nada mais é que atribuição, ou plexo de atribuições inerentes a todos os

---

<sup>1</sup> Justen Filho, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 848

<sup>2</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 250.



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

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>3</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 (grifos nossos)

Na mesma toada, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>4</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** (grifos nossos).

Crucial registrar, ainda, a lição de Hely Lopes Meirelles<sup>5</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)

Assim, a delegação de poderes ao Chefe do Executivo para, *mediante decreto*, dispor sobre as *atribuições e especificações* dos cargos, cujas *denominações* restaram estabelecidas nas mencionadas leis delegadas implica nítida ofensa às normas constitucionais, segundo as quais **a criação de cargos, funções ou empregos**

---

<sup>3</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editores. 8 ed. p. 598.

<sup>4</sup> Autora citada in *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 17 ed., p. 438.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores, 32 ed. p. 417.



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

**públicos depende de lei em sentido material** (arts. 61, § 1º, inciso II, alínea 'a', c.c art. 84, inciso VI, alínea 'a', todos da Constituição Federal, e art. 66, III, alínea 'b', da Constituição Estadual, as quais, por simetria, aplicam-se aos Municípios).

Por óbvio, a criação de cargos, sem a estipulação **por lei** das atribuições a eles inerentes, ofende não só o princípio da legalidade, mas também da moralidade administrativa e da impessoalidade, consagrados no caput do art. 13 da Constituição Estadual e no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Nesse tocante, avulta destacar o posicionamento recente do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO "CARGOS EM COMISSÃO" CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08 E DAS EXPRESSÕES "ATRIBUIÇÕES", "DENOMINAÇÕES", "ESPECIFICAÇÕES" DE CARGOS CONTIDOS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes.
2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocantinenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas.
3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder executivo tocantinense e o de cargos de



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

provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.

4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes.

5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais.

6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes.

**7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre "as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações de cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado", é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei.**

8. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões "atribuições", "denominações" e "especificações" de cargos contidas no art. 8º, da Lei n. 1.950/2008.

9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para



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

que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocaninense n. 1.950.<sup>6</sup>

Extrai-se dos votos proferidos na supramencionada ADI n.º 4.125/TO que:

Ao delegar ao Chefe do Poder Executivo poderes pra, mediante decreto, dispor sobre as “competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, o legislador estadual acabou por deixar em aberto a possibilidade de o governador, a pretexto de organizar a estrutura administrativa do Estado, criar novos cargos sem a edição de lei.

A despeito de existir na parte final desse dispositivo normativo ressalva taxativa no sentido de que essa atribuição não pode ser exercida se houver “aumento de despesa, [ou importar] criação ou extinção de cargos e órgãos públicos”, a depender da abrangência das alterações afeitas às competências, atribuições, denominações e especificações dos cargos, pode ficar configurada a inconstitucionalidade rechaçada das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.232/TO, 3.983/TO e 3.990/TO, quando o Supremo Tribunal Federal, repete-se, afirmou que “a criação de cargos públicos só pode dar-se mediante edição de lei em sentido formal, e não por via de decreto” (Ministro Cezar Peluso, DJ 3.10.2008).

Como ponderado pelo Procurador-Geral da República, esse “dispositivo, ao contrário de se harmonizar com os arts. 61, §1º, II, ‘a’, e 84, VI, da Constituição, desvirtua as normas por eles veiculadas, possibilitando ao Governador do Estado agir além da competência assegurada pelo texto constitucional, de tal sorte que a alteração na estrutura administrativa, e, em especial, nas competências e

---

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.125/TO – Rel. Min. Cármen Lúcia Antunes Rocha – DJe nº 30. Divulgação 14/02/2011. Publicação 15/2/2011.



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

*especificações dos cargos públicos*, promovidas a título de reorganização, possuam tamanha significação que representem, na realidade, verdadeira inovação na ordem jurídica, o que não é admitido pela Constituição Federal” (grifos no original)

[...]

Se a caracterização de determinado cargo dá-se pelas atribuições que lhes são conferidas, dúvidas não remanescem de que essas alterações importariam, reflexamente, na criação de novos cargos. Daí a inconstitucionalidade das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidos no art. 8º da Lei n. 1.950/2008.<sup>7</sup>

Em linha harmoniosa, o **Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, reiteradamente, vem decidindo que “ofende o princípio da legalidade e moralidade a criação de cargos públicos sem a definição de suas atribuições específicas.”<sup>8</sup>

E mais recentemente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO SEM DISCRIMINAR AS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES. NÃO DEMONSTRAÇÃO EFETIVA DO ATENDIMENTO AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS. ATRIBUIÇÕES DISCIPLINADAS EM DECRETO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STF. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - À luz da jurisprudência do

---

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.125/TO – Rel. Min. Cármen Lúcia Antunes Rocha – *DJe* nº 30. Divulgação 14/2/2011. Publicação 15/2/2011.

<sup>8</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.12.126004-6/000. Rel. Des. Heloisa Combat. DJ de 20.9.2013.





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

excelso STF, **a criação de cargos em comissão pressupõe necessariamente a definição, de forma clara, de suas atribuições, tratando-se, ainda, de matéria submetida à reserva legal.** - Faz-se imprescindível a descrição legal das atribuições dos cargos em comissão criados em lei municipal, a fim de viabilizar a verificação da perfeita subsunção da hipótese normativa concreta ao comando constitucional excepcional que restringe a criação dos cargos em comissão às funções de assessoramento, chefia e direção, bem como à existência de um vínculo especial de confiança. - **A criação do cargo público com descrição de suas atribuições se insere na reserva legal absoluta ou formal, não podendo ser disciplinada por simples decreto.**<sup>9</sup>

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CARGOS DE RECRUTAMENTO AMPLO - EXCEPCIONALIDADE - CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO - ART. 37, V, da CR/88 E ART. 23 "CAPUT" DA CEMG - FUNÇÕES TÉCNICAS - RELAÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - CARGO DE ASSESSOR JURÍDICO - VÍCIO INOCORRENTE - ATRIBUIÇÕES E DESCRIÇÃO DETALHADA DOS CARGOS - FIXAÇÃO MEDIANTE DECRETO - PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL - VIOLAÇÃO CONFIGURADA - PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. O provimento dos cargos em comissão está delimitado às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos da previsão estampada inciso V, do artigo 37 da CR/88, reproduzida no artigo 23, "caput" da CEMG. Os cargos cujas atribuições compreendem a prestação de serviços meramente técnico, inerentes ao desempenho da rotina administrativa, para os quais não se vislumbra a relação de fidúcia entre o contratado e o nomeante, devem ser constituídos como de provimento efetivo. O desempenho da função de assessor jurídico exige o elemento confiança entre o titular do cargo e a autoridade nomeante, o que autoriza o provimento em comissão. **Padece de inconstitucionalidade, por violação ao princípio da reserva legal, o dispositivo de Lei Municipal que autoriza ao chefe do Executivo editar decreto para o fim fixar as atribuições e descrição detalhadas dos cargos comissionados.**<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.12.127655-4/000. Rel. Des. Leite Praça. Julgamento em 27.11.2013. DJ de 24.1.2014.

<sup>10</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.13.069299-9/000. Rel. Des. Afrânio Vilela. Julgamento em 25.6.2014. DJ de 18.7.2014.



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

Portanto, patente a inconstitucionalidade dos dispositivos das leis delegadas do Município de Uberlândia que autorizam a fixação de atribuições dos cargos comissionados por meio de decreto.

Por último, ressalte-se que a criação de cargos de provimento em comissão não pode ser desarrazoada, artificial, abusiva ou desproporcional, devendo, ater-se às atribuições de assessoramento, chefia e direção para as quais se empenhe relação de confiança, sendo vedada para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou profissionais às quais é reservado o provimento efetivo precedido de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, como apanágio da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.<sup>11</sup>

### 3. Conclusão.

Ante o exposto, considerando as inconstitucionalidades dos dispositivos legais vergastados;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; 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;

---

<sup>11</sup> Nesse sentido: STF, ADI 3.706-MS, Rel. Min. Gilmar Mendes, v.u., DJ 05-10-2007; STF, ADI 1.141-GO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 29-08-2002, v.u., DJ 29-08-2003, p. 16; STF, AgR-ARE 680.288-RS, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, 26-06-2012, v.u., DJe 14-08-2012; STF, AgR-AI 309.399-SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Informativo STF 663; STF, AgR-RE 693.714-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, 11-09-2012, v.u., DJe 25-09-2012; STF, ADI 4.125-TO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, 10-06-2010, v.u., DJe 15-02-2011; TJSP, ADI 150.792-0/3-00, Órgão Especial, Rel. Des. Elliot Akel, v.u., 30-01-2008



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

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder idealizador da norma impugnada, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

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;

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade expede a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, nos termos e condições abaixo fixadas:

a) Adotar as medidas tendentes à revogação:

- 1) do § 2º, do art. 6º, da Lei Delegada n.º 17/2005;
- 2) do § 1º, do art. 5º, da Lei Delegada n.º 21/2009;
- 3) do § 1º, do art. 5º, da Lei Delegada n.º 26/2009;
- 4) do parágrafo único, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 27/2009;
- 5) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 28/2009;
- 6) do § 1º, do art. 5º, da Lei Delegada n.º 29/2009;
- 7) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 30/2009;
- 8) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 32/2009;



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

- 9) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 33/2009;
- 10) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 34/2009;
- 11) do § 1º, do art. 5º, da Lei Delegada n.º 35/2009;
- 12) do parágrafo único do art. 4º, da Lei Delegada n.º 37/2009;
- 13) do § 1º, do art. 5º, da Lei Delegada n.º 38/2009;
- 14) do § 2º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 39/2009;
- 15) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 40/2009;
- 16) do § 2º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 41/2009;
- 17) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 42/2009;
- 18) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 43/2009;
- 19) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 44/2009;
- 20) do § 1º, do art. 4º, da Lei Delegada n.º 46/2009;
- 21) do § 1º, do art. 22, da Lei Delegada n.º 47/2009;

Todos devido ao fato que as definições das atribuições dos cargos públicos devem se dar por meio de lei em sentido estrito, a teor dos atuais precedentes do TJMG.

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:



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

- 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 municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do *autocontrole de constitucionalidade* e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 19 de maio de 2015.

**MARIA ANGÉLICA SAID**  
Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade