



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

**Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.15.012397-4**

**Representado:** Município de Nepomuceno

**Representante:** Instauração *ex Officio*

**Objeto:** Lei Complementar n.º 036/2003 com as alterações dadas pelas Leis Complementares n.ºs 114/2012 e 124/2014.

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

---

**Cargos comissionados. Desvirtuamento das atribuições de chefia, direção e assessoramento. Inconstitucionalidades detectadas.**

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

**1. PREÂMBULO.**

Foi instaurado, por esta Coordenadoria do Controle de Constitucionalidade, o Procedimento Administrativo em epígrafe, objetivando a análise de eventual inconstitucionalidade da legislação do Município de Nepomuceno, relativamente aos cargos comissionados, no âmbito da Administração Pública municipal.

Após diligências, foram encaminhadas a esta Coordenadoria cópias das Leis Complementares municipais n.ºs 036/2003, 085/2009, 086/2010, 088/2010,



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

091/2010, 093/2010, 097/2010, 105/2011, 110/2012, 113/2012, 114/2012, 115/2012, 116/2013, 120/2013, 121/2013, 123/2014, 124/2014, 125/2014, 129/2014 e 130/2014.

Constatadas inconstitucionalidades na Lei Complementar n.º 036/2003, com as alterações dadas pelas Leis Complementares n.º 114/2012 e n.º 124/2014, 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 da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

### 2.1. LEGISLAÇÃO QUESTIONADA.

Eis o teor dos dispositivos legais fustigados:

**LEI COMPLEMENTAR N.º 036/2003, com as alterações dadas pelas LEIS COMPLEMENTARES n.º 114/2012 e n.º 124/2014.**

*Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração e do Quadro de Pessoal dos Servidores do Poder Executivo do Município de Nepomuceno e dá outras providências.*

[...]

Art. 3º - O Quadro de Pessoal é composto de classes de cargos: EFETIVO e EM COMISSÃO e as denominações dos cargos; níveis de vencimentos; formas de recrutamentos (*sic*); jornadas diárias de trabalho e os números de vagas são os constantes respectivamente dos Anexos I e II desta Lei.

Parágrafo 4º -



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

II - A nomeação para o CARGO EM COMISSÃO, constante do Anexo II desta Lei, declarado de livre nomeação e exoneração, conforme Inciso II do Artigo 37 da Constituição Federal é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.

Parágrafo 1º - As descrições das atribuições e as lotações dos CARGOS EM COMISSÃO, encontram-se no Anexo VII, desta Lei, podendo ainda ser de recrutamento amplo ou restrito, entre pessoas de comprovada idoneidade, qualificação e experiência.

[...]

ANEXO II (com a redação dada pelas Leis Complementares municipais n.º 114/2012 e n.º 124/2014)

1 - CARGOS EM COMISSÃO

DENOMINAÇÃO DO CARGO	FORMA DE RECRUTAMENTO
Assessor Técnico de Atividades Culturais	Amplo
Gerente Processamento Dados	Amplo
Chefe de Divisão	Amplo
Coordenador do CRAS	Amplo
Coordenador do CREAS	Amplo
Assessor de Gabinete	Amplo
Chefe de Departamento	Amplo
Coordenador de Atenção às Drogas	Amplo
[...]	
Assessor Contábil	Amplo
Coordenador de Estratégia de Saúde da Família	Amplo

[...]

ANEXO VII (com a redação dada pelas Leis Complementares n.º 114/2012 e 124/2014):

[...]

CARGO: ASSESSOR CONTÁBIL

Grupo: Assessoramento

Recrutamento: Amplo

I - ATRIBUIÇÕES:

1. Assessorar os serviços contábeis e financeiros da Prefeitura Municipal;
2. Realizar análises contábeis e estatísticas dos elementos integrantes dos balanços e propor medidas que se fizerem necessárias;
3. Orientar e superintender as atividades relacionadas com a escrituração e controle da entrada de recursos financeiros e da realização da despesa pública;



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

4. Emitir pareceres técnicos sobre assuntos contábeis e financeiros diversos;
  5. Assessorar os projetos sobre abertura de créditos adicionais e alterações orçamentárias;
  6. Assessorar na prestação de contas junto aos órgãos de controle externo em geral, principalmente o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG;
  7. Assessorar na avaliação dos resultados quanto à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
  8. Verificar os limites para inscrição de despesas em restos a pagar e limites e condições para a realização da despesa total com pessoal, propondo medidas legais cabíveis;
  9. Supervisionar a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
  10. Verificar o montante inscrito em restos a pagar e saldos na conta "depósitos" de valores, referentes a contribuições previdenciárias devidas ao INSS e avaliar o impacto da inscrição sobre o total da dívida flutuante;
  11. Verificar o detalhamento da composição das despesas pagas a título de obrigações patronais;
  12. Prestar assessoria nos casos de sindicâncias, inquéritos, processos administrativos e tomadas de contas especiais instauradas;
  13. Assessorar nas prestações de contas de convênios firmados com outros órgãos da Administração Pública direta e indireta, nas esferas Municipal, Estadual e Federal;
  14. Assessorar na elaboração da Proposta Orçamentária, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual do Executivo Municipal;
  15. Assessorar o Prefeito Municipal e o Secretário de Fazenda nos assuntos de sua competência e que nesta condição lhe forem cometidos e fornecer dados e informações a fim de subsidiar o processo decisório;
  16. Exercer outras atribuições que lhe forem conferidas ou delegadas.
- II - QUALIFICAÇÃO: Curso de Nível Superior em Contabilidade e registro no Conselho de Classe.
- III - LOTAÇÃO: Secretaria Municipal da Fazenda.

CARGO: CHEFE DE DEPARTAMENTO

Grupo: Chefia

Recrutamento: Amplo

I - ATRIBUIÇÕES

1. Planejar, organizar, coordenar e controlar as atividades pertinentes à respectiva área de competência;
2. Baixar instruções em sua área de atuação e fazer cumprir normas e determinações superiores;



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

3. Promover o aperfeiçoamento dos serviços de sua unidade;
4. Preparar informações e pareceres para expedientes e processos de sua unidade;
5. Apresentar relatórios das atividades de sua unidade;
6. Requisitar e controlar material necessário ao trabalho;
7. Executar outras atividades correlatas que lhes forem atribuídas.

II - QUALIFICAÇÕES: possuir conhecimentos relacionados com sua área específica de atuação.

III - LOTAÇÃO: Secretarias Municipais.

CARGO: GERENTE DE PROCESSAMENTO DE DADOS

Grupo: Chefia

Recrutamento: Amplo

I - ATRIBUIÇÕES:

1. Compete planejar, organizar, dirigir, coordenar, controlar, avaliar e executar as atividades inerentes à área de sua respectiva responsabilidade;
2. Responsável pelo gerenciamento e coordenação de instalação e implantação de micros computadores, conectando-os entre si;
3. Providenciar junto às empresas de manutenção e demais envolvidos, o reparo dos equipamentos; realização de testes de aceitação, testes operacionais e análise comparativa de novos equipamentos;
4. Supervisionar a instalação de software básicos e aplicativos nos micros computadores;
5. Definir os novos software básicos de mercado para micro-informática;
6. Apoiar as Secretarias Municipais no que se refere a equipamentos, sistemas operacionais, software básico e rede;
7. Responsável pela distribuição das caixas postais e utilização da Internet;
8. Emitir relatórios administrativos mensais, bimestrais e semestrais de prestação de contas da respectiva área de atuação;
9. Assessorar e orientar na compra de máquinas ou equipamentos eletrônicos;
10. Conferir resultados e submetê-los ao analista de sistemas;
11. Exercer outras atribuições que lhe forem cometidas, em suas respectivas competências e atribuições delegadas.

II - QUALIFICAÇÃO: ter conhecimento técnico na área de informática.

III - LOTAÇÃO: Secretaria Municipal de Administração.

CARGO: CHEFE DE DIVISÃO

Grupo: Chefia



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

Recrutamento: Amplo

I – ATRIBUIÇÕES:

1. Programar, coordenar e supervisionar a execução das atividades pertinentes à sua respectiva área de competência;
2. Cumprir e fazer cumprir os regulamentos e demais normas de serviço;
3. Promover o aperfeiçoamento dos serviços de sua unidade;
4. Preparar informações e pareceres para expedientes e processos de sua unidade;
5. Apresentar relatórios das atividades de sua unidade;
6. Requisitar e controlar material necessário ao trabalho;
7. Executar outras atividades correlatas que lhes forem atribuídas.

II – QUALIFICAÇÃO: ter conhecimentos relacionados com sua área específica de atuação.

III – LOTAÇÃO: Secretarias Municipais.

CARGO: ASSESSOR DE GABINETE

Grupo: Assessoramento

Recrutamento: Amplo

I – ATRIBUIÇÕES:

1. Elaborar e monitorar a agenda do Prefeito Municipal, bem como organizar a agenda coletiva;
2. Acompanhar o Prefeito Municipal em visitas às unidades e órgãos da Administração Municipal, eventos, entre outros;
3. Encaminhar para resposta a correspondência recebida pelo Prefeito Municipal;
4. Organizar as audiências marcadas pelo Prefeito, bem como consultá-lo e informá-lo sobre elas;
5. Recepcionar pessoas e encaminhá-las, quando for o caso, a outros setores da Prefeitura;
6. Registrar compromissos e informações de interesse do Prefeito, para assegurar e agilizar o fluxo de trabalhos do Executivo Municipal;
7. Executar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas.

II – QUALIFICAÇÃO: Possuir 2º grau completo, ter conhecimento na área de informática e relações públicas.

III – LOTAÇÃO: Gabinete do Prefeito.

CARGO: ASSESSOR TÉCNICO DE ATIVIDADES CULTURAIS

Grupo: Assessoramento

Recrutamento: Amplo

I – ATRIBUIÇÕES:



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

1. Assessorar a Secretaria Municipal de Esportes, Cultura, Lazer e Turismo na coordenação das atividades de grupos de dança e de músicas regionais, tradicionais ou similares no Município;
2. Elaborar e monitorar a agenda de apresentações da corporação musical existente no Município em eventos cívicos, festas tradicionais e outros acontecimentos regionais;
3. Assessorar a Secretaria Municipal de Esportes, Cultura, Lazer e Turismo no levantamento e difusão das atividades folclóricas do Município, auxiliando na realização dos festejos culturais em suas datas comemorativas.

II - QUALIFICAÇÃO: ser executor de qualquer instrumento musical e ter conhecimento de música.

III - LOTAÇÃO: Secretaria Municipal de Esportes, Cultura, Lazer e Turismo.

CARGO: COORDENADOR DE ATENÇÃO ÀS DROGAS

Grupo: Assessoramento

Recrutamento: Amplo

I - ATRIBUIÇÕES:

1. Coordenar as ações relativas à política municipal de atenção às drogas;
2. Participar da formulação, acompanhamento e avaliação das políticas municipais;
3. Promover as articulações intersecretarias e infra-secretarias, bem assim intersetoriais e intrasetoriais, necessárias à implementação das políticas municipais;
4. Criar banco de dados centralizado, contendo informações sobre órgãos e ações no tocante às drogas, especialmente no Município de Nepomuceno, mantendo-o atualizado;
5. Apresentar, anualmente, relatório da gestão das ações desenvolvidas pela Coordenadoria e pelo Conselho Municipal Antidrogas - COMAD DE NEPOMUCENO, divulgando seus resultados por todos os meios disponíveis;
6. Promover a realização periódica de sessões públicas de debates sobre temas relativos à prevenção, tratamento e reabilitação decorrentes do abuso e dependência de drogas;
7. Assessorar o Conselho Municipal Antidrogas - COMAD DE NEPOMUCENO na implantação e execução do Programa de Combate à Venda Ilegal de Bebida Alcoólica e de Desestímulo ao seu Consumo por Crianças e Adolescentes no âmbito do Município de Nepomuceno, na execução do PROMAD - Programa Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas, em todas as suas ações;
8. Colaborar com o Conselho Municipal Antidrogas - COMAD DE NEPOMUCENO na execução dos objetivos estabelecidos no artigo 2º da Lei n.º 318, de 03 de abril de 2009;



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

9. Estimular e colaborar na execução de pesquisas relacionadas à questão das drogas.  
II - QUALIFICAÇÃO: possuir conhecimento técnico e/ou experiência no combate às drogas.  
III - LOTAÇÃO: Secretaria Municipal de Saúde.

CARGO: COORDENADOR DO CRAS

Grupo: Chefia

Recrutamento: Amplo

I - ATRIBUIÇÕES:

1. Compete planejar, organizar, dirigir, gerenciar, controlar, avaliar e executar as atividades referentes à área de sua respectiva responsabilidade;
2. Articular, acompanhar e avaliar o processo de implantação do CRAS e a implementação dos programas, serviços e projetos da proteção social básica operacionalizadas nessa unidade;
3. Dirigir a execução das ações de forma a manter o diálogo e a participação dos profissionais e das famílias inseridas nos serviços ofertados no CRAS e pela rede prestadora de serviços no território;
4. Dirigir as atividades de monitoramento, registro e avaliação das ações;
5. Definir, com os profissionais, critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias;
6. Definir com os profissionais, o fluxo de entrada, acompanhamento, monitoramento, avaliação e desligamento das famílias;
7. Definir, com a equipe técnica, os instrumentos de trabalho com famílias, grupos de famílias e comunidade, buscando o fortalecimento teórico e metodológico do trabalho desenvolvido;
8. Gerenciar as ações e promover a sua eficácia;
9. Efetuar ações de mapeamento, articulação e potencialização da rede socioassistencial e das demais políticas públicas no território de abrangência do CRAS;
10. Realizar reuniões periódicas com os profissionais e eventuais estagiários para discussão dos casos, avaliação das atividades desenvolvidas, dos serviços ofertados e dos encaminhamentos realizados, entre outras análises;
11. Avaliar sistematicamente, com a equipe de referência, a eficácia, eficiência e os impactos dos programas, serviços e projetos na qualidade de vida dos usuários;
12. Promover e dirigir reuniões periódicas com representantes da rede prestadora de serviços, visando coordenar, articular e avaliar





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

a cobertura da demanda existente no território e acompanhar os encaminhamentos feitos;

13. Promover e participar de reuniões periódicas com representantes de outras áreas de políticas públicas, visando articular a ação intersetorial no território;
14. Contribuir com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social no estabelecimento de fluxos entre os serviços da Proteção Social Básica e Especial;
15. Realizar outras atividades correlatas ao cargo, quando requeridas pelo Secretário de Desenvolvimento Social;

II - REQUISITOS PARA PROVIMENTO:

Instrução: Curso superior (preferencialmente de Serviço Social, Pedagogia ou Psicologia).

III - LOTAÇÃO: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

CARGO: COORDENADOR DO CREAS

Grupo: Chefia

Recrutamento: Amplo

I - ATRIBUIÇÕES:

1. Compete planejar, organizar, dirigir, coordenar, controlar, avaliar e executar as atividades inerentes à área de sua respectiva responsabilidade;
2. Articular o processo de implantação, execução, monitoramento, registro e avaliação das ações, usuários e serviços;
3. Dirigir o planejamento e a execução das ações e dos serviços ofertados no CREAS;
4. Dirigir as atividades de monitoramento, registro e avaliação das ações do CREAS;
5. Definir, com os profissionais, critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias;
6. Definir, com os profissionais, o fluxo de entrada, acompanhamento, monitoramento, avaliação e desligamento das famílias;
7. Definir, com a equipe técnica, os instrumentos de trabalho com famílias, grupos de famílias e comunidade, buscando o fortalecimento teórico e metodológico do trabalho desenvolvido;
8. Fazer a acolhida dos usuários;
9. Gerenciar as ações, de acordo com as diretrizes do programa, instrumentos e indicadores escolhidos para orientar as ações e promover a sua eficácia;
10. Dirigir e gerenciar a equipe técnica, assegurando o bom andamento dos atendimentos;
11. Realizar reuniões periódicas com os profissionais e eventuais estagiários para discussão dos casos, avaliação das atividades desenvolvidas e dos serviços ofertados, dentre outras análises;



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

12. Avaliar sistematicamente, com a equipe de referência, a eficácia, eficiência e os impactos dos programas, serviços e projetos executados;
13. Planejar, dirigir, controlar e dar sustentabilidade aos programas, projetos e serviços socioeducativos;
14. Articular a rede socioassistencial do Município;
15. Participar da organização do serviço e zelar pela integração entre o CREAS e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
16. Solicitar os recursos necessários para o desempenho das atividades desenvolvidas no CREAS;
17. Fornecer dados e informações para o gerenciamento do Sistema da Assistência Social no município;
18. Providenciar e participar de capacitações para a equipe técnica;
19. Realizar e dirigir reuniões periódicas com a equipe interna, bem como promover o intercâmbio com o CRAS do município;
20. Enviar relatórios de atendimentos a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social nas datas estipuladas;
21. Realizar outras atividades correlatas ao cargo, quando requeridas pelo Secretário de Desenvolvimento Social.

II - REQUISITOS PARA PROVIMENTO:

Instrução: Curso superior (preferencialmente de Serviço Social, Pedagogia ou Psicologia).

III - LOTAÇÃO: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

CARGO: COORDENADOR DE ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA (*criado pela Lei Complementar municipal n.º 124/2014, que modifica os Anexos II e VII, ambos da Lei Complementar municipal n.º 036/2003*).

Grupo: Chefia

Recrutamento: Amplo

I - ATRIBUIÇÕES:

1. Coordenar e supervisionar os trabalhos e atuação dos profissionais que atuam na Saúde da Família;
2. Elaborar o plano de implantação, expansão e ou implementação da Estratégia de Saúde da Família no Município de Nepomuceno;
3. Monitorar e avaliar as ações da Estratégia de Saúde da Família e seu impacto em parceria com outros setores;
4. Acompanhar a supervisão geral da Estratégia de Saúde da Família, no que diz respeito a normatização e organização da prática de atenção básica em saúde, garantindo a integralidade e a intersetorialidade;
5. Coordenar as atividades de prevenção a doenças e de promoção da saúde familiar, que se darão mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS);



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

6. Proporcionar harmonia, desenvolvimento e treinamento permanente aos servidores, residentes e estagiários do ESF nas funções relacionadas com as suas atividades;
  7. Incentivar e apoiar programas, projetos e ações que visem a promover e qualificar a saúde familiar comunitária;
  8. Colocar à disposição dos usuários do ESF mecanismos que possibilitem acompanhar, controlar e avaliar a qualidade e o volume do serviço de saúde familiar prestados por toda equipe;
  9. Atuar junto ao sistema municipal de saúde visando à inclusão do tema saúde familiar básica no planejamento e orçamento anual da Secretaria Municipal de Saúde;
  10. Atuar em outras atividades que guardem relação técnica com a área de saúde familiar básica;
  11. Supervisionar todos os servidores lotados nas equipes de Saúde da Família, garantindo a integralidade quanto a carga horária, produtividade e cronograma mensal;
  12. Realizar relatório mensal com a avaliação de toda a equipe;
  13. Articular com outros setores da Secretaria Municipal de Saúde visando à integração e contribuição desses com a Estratégia de Saúde da Família;
  14. Elaborar plano de trabalho e protocolos para equipes e profissionais da ESF;
  15. Apoiar diferentes modos de organização e fortalecimento da atenção básica que considerem os princípios da ESF, respeitando as especificidades locais;
  16. Garantir e coordenar junto à gestão municipal os recursos humanos e materiais para o desenvolvimento das ações da ESF;
  17. Executar outras atividades correlatas que forem atribuídas pela autoridade superior, por ofício ou por ordem direta.
- II - LOGAÇÃO: Secretaria Municipal de Saúde.

2.2. CARGO COMISSIONADO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA OU GRATIFICADA. INSTITUTOS JURÍDICOS DISTINTOS.

Inicialmente, é importante destacar a diferença existente entre cargos em comissão e funções gratificadas, de forma clara, na legislação federal, estadual e municipal de regência, em atenção às normas constitucionais.



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

A razão de ser dessa necessária distinção decorre da redação do inciso V, do artigo 37, dada pela EC n.º 19/98, da Constituição da República. Eis seu teor:

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)

E da redação do § 1º, do art. 21, e do art. 23, *caput*, ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais, extrai-se:

Art. 21 -

[...]

§ 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 13/6/2001.)

(Grifo nosso)

Observa-se que os **cargos em comissão** podem ser providos por meio de recrutamento amplo ou restrito, ou seja, por pessoas que não pertençam aos



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

quadros dos servidores efetivos da Administração Pública ou por servidores efetivos do quadro de carreira, desde que, em ambos os casos, as atribuições sejam próprias de direção, chefia ou de assessoramento. A **essência** ou a **natureza** das **atribuições** desenvolvidas, portanto, é a **pedra de toque** da distinção.

Já as **funções gratificadas ou de confiança** devem ser exercidas, exclusivamente, por servidores concursados, efetivos dos quadros de carreira da Administração Pública (recrutamento restrito), em casos a justificar o especial afinamento com o agente público superior.

A experiência empírica tem mostrado que a confusão terminológica muitas vezes atende a paradigmas que enxergam empecilho na utilização estrita das funções de confiança, engendrando-se, a partir daí, solução que mistura as noções dos institutos, que viabilizam o recrutamento amplo, com base em critérios exclusivamente “políticos”.

Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho:

Os cargos em comissão, ao contrário dos tipos anteriores, são de ocupação transitória. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominam de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF). O texto constitucional anterior estabelecia que os cargos em comissão e as funções de confiança deveriam ser exercidos preferencialmente por servidores ocupantes de cargos de carreira técnica ou profissional. A EC n.º 19/98, da reforma do Estado, todavia, alterando o inciso V do art. 37, restringiu essa investidura, limitando o exercício de funções



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

de confiança a servidores ocupantes de cargo efetivo e a investidura em cargos em comissão a servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, devendo as atribuições de tais funções e cargos destinarem-se apenas à chefia, direção e assessoramento. A norma ora vigente limita a investidura, em cargos em comissão, de pessoas que não pertencem aos quadros públicos, com o que se procurará evitar tantos casos de imoralidade e nepotismo existentes em todos os setores da Administração.<sup>1</sup>

A aferição da constitucionalidade dos cargos questionados passa pelo exame dos requisitos exigidos para as hipóteses de provimento em comissão, na esteira do que dispõem o art. 37, *caput* e incisos II e V, da Constituição Federal, e os arts. 13; 21, § 1º; e 23, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O cargo comissionado, para ser harmonioso com a Lei Maior, nessa linha, não deve encerrar atividades, atribuições ou funções permanentes, burocráticas, ligadas à rotina da atividade administrativa. Ao revés, deve trazer, de forma clara (**e não apenas em sua nomenclatura**), atribuições que retratem atividades substancialmente ligadas à chefia, direção ou assessoramento, como será visto adiante.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim firmou entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -  
CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - CARGOS TÉCNICOS EM  
COMISSÃO - AFRONTA AO ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO DO  
ESTADO DE MINAS GERAIS - IMPOSSIBILIDADE. PEDIDOS  
JULGADOS PROCEDENTES. <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, "Manual de Direito Administrativo", 16ª ed - Ed. Lumen Juris - Rio de Janeiro: 2006, p. 516

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.08.476681-5/000 - RELATOR: DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL – J. 09.09.2009 DJ 30.10.2009



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

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Patrocínio. Exercício das atividades de Defensor Público pelo Procurador Geral do Município. Criação de cargos comissionados de pedagogo e encarregados de serviços. Inconstitucionalidade. Defensoria Pública. Instituição prevista apenas no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal. Organização a cargo de lei complementar. Cargos de carreira a serem providos mediante concurso público. Vedação do exercício da advocacia aos Defensores Públicos. Encarregados de serviço e pedagogos. Funções de natureza profissional. Cargos subalternos ou eminentemente técnicos que integram a estrutura da administração. Ausência de fidúcia. Cargos de provimento efetivo mediante concurso. Normas declaradas inconstitucionais. Representação acolhida. - Os cargos públicos de encarregados de serviço e pedagogos encerram funções de natureza profissional - subalternas, no caso dos encarregados de serviços, e eminentemente técnicas, no caso dos pedagogos -, integrantes da estrutura da Administração Municipal. Em ambas as hipóteses não há atribuição de assessoramento, chefia ou direção e tampouco há que se falar em fidúcia, atributo característico dos cargos em comissão. Não se tratam, pois, de cargos de livre nomeação e exoneração, mas de cargos de provimento efetivo, cuja investidura só pode se dar, conforme comando constitucional (artigo 37, V, Constituição Federal, e artigo 23, da Constituição Estadual), por meio de concurso público. - Conquanto a prestação de assistência jurídica gratuita não seja exclusividade dos Defensores Públicos e nem monopólio da União e dos Estados, a Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, será criada apenas em nível federal e estadual (e no Distrito Federal), com normas gerais prescritas em lei complementar, exigindo organização própria, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais (artigo 134 da CF e artigo 130 da CE).<sup>3</sup> (grifo nosso)

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

---

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.09.489872-3/000 - RELATOR: DES. HERCULANO RODRIGUES – J. 09.09.2009 DJ 27.11.2009



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

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, também, suas atribuições, que devem ser necessariamente de direção, chefia e assessoramento. (TJMG - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.09.508357-2/000 - COMARCA DE PIRAPORA - REQUERENTE(S): PROCURADOR GERAL JUSTIÇA ESTADO MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): PREFEITO MUNICIPAL DE BURITIZEIRO, CÂMARA MUNICIPAL DE BURITIZEIRO - RELATOR: EXMO. SR. DES. HERCULANO RODRIGUES)

Vale, ainda, quanto a esse último julgado colacionado, registrar importante trecho do voto do Relator:

No caso em tela, as Leis Municipais números 1.143/07 e 1.098/06, criam diversos cargos em comissão, de natureza duvidosa, e não especificam suas atribuições. Já a Lei nº 1.073/05, em seu Anexo V, descreve as atribuições de apenas alguns dos cargos criados. Quanto aos demais, deixa a fixação das atribuições a cargo de Decreto Municipal a ser editado - ato administrativo, e não lei em sentido estrito (material).

No tocante aos cargos comissionados cujas atribuições estão descritas na Lei nº 1.073/05, a simples leitura do texto legal nos permite constatar, sem maior esforço - seja pelas atribuições dos cargos, propriamente ditas, seja pela escolaridade exigida para o provimento -, que não possuem eles a natureza de cargos de confiança, de chefia,





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

direção e assessoramento. É o caso dos cargos de Assessor de Planejamento Estratégico, Assessor de Comunicação Social, Assessor de Assuntos Municipais, Assessor de Controle Interno, Assessor de Gabinete, Assessor de Informações e Estatística, Coordenador de Creche, Gerente Pedagógico e Assessor de Transporte do Gabinete. Esses nada mais são do que cargos destinados ao desempenho de atividades subalternas, rotineiras da Administração, maquiados com denominações impróprias, de chefia, direção e assessoramento.

As atividades a que se refere a Lei são próprias da estrutura da Administração Municipal. Em todas as hipóteses mencionadas não há atribuição de assessoramento, chefia ou direção e tampouco há que se falar em fidúcia, atributo característico dos cargos em comissão. Não se tratam, portanto, de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, mas de cargos ou funções cujo provimento deve se dar por servidores efetivos, conforme comando constitucional (artigos 21, § 1º e 23, da Constituição Mineira). **Quanto ao cargo de Assessor Jurídico, verifica-se, pelas atribuições e pela formação exigida para o provimento, tratar-se de atividade própria de procurador municipal, eminentemente técnica, para a qual - à exceção do cargo de Procurador-Geral, este, tipicamente, um cargo de confiança - se exige concurso público.** [grifo nosso]

Além dos precedentes já transcritos, cumpre asseverar que, recentemente, no julgamento da ADI 3.602/GO, o Supremo Tribunal Federal manteve o mesmo entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE.

É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção **e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico**, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação.

Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal.

Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei



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

15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados.<sup>4</sup>

E mais recentemente, no julgamento da ADI n.º 1.0000.14.010347-4/000, de relatoria do e. Des. Silas Vieira, ocorrido em 25/03/2015 com publicação do acórdão em 10/04/2015, que restou assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE MIRABELA - CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO - AUSÊNCIA DE FUNÇÃO TÍPICA DE CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - Os cargos em comissão se legitimam com a relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico e se caracterizam pelo assessoramento, chefia ou direção. Além disso, impõe-se a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Embora seja atribuída à Administração Pública a discricionariedade para criação de tais cargos, cabe ao legislador demonstrar que as atribuições de cada cargo comissionado se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, sob pena de ser a norma considerada inconstitucional.

Por oportuno, é de se ressaltar que assim se pronunciou o e. Supremo Tribunal Federal, ao atrelar o exame de constitucionalidade à essência da norma e não apenas ao *nomen iuris* atribuído ao cargo:

CONSTITUCIONAL.                   AÇÃO                   DIRETA                   DE  
INCONSTITUCIONALIDADE.   ANEXO   II   DA   LEI  
COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO

---

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3602/GO. Pleno. Rel. Min. Joaquim Barbosa. J. 14.4.2011. DJ 07.06.2011.



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

DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ACESSORAMENTO 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>5</sup> (Grifamos).

2.3. LEI MUNICIPAL QUE NÃO ESTABELECE O PERCENTUAL MÍNIMO DOS CARGOS EM COMISSÃO A SEREM OCUPADOS POR SERVIDORES DE CARREIRA. INCONSTITUCIONALIDADE.

Ressalta-se que a criação de cargos em comissão exige outro requisito além da destinação dos mesmos às funções de chefia, direção e assessoramento, qual seja, o estabelecimento, em Lei, de **percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira.**

A Constituição da República dispõe, *in verbis*:

---

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4261-RO. Pleno. Rel. Min. AYRES BRITTO. 02.08.2010.



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

**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 da 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)

Em obediência estrita a essa diretriz, estabelece o art. 23, da Constituição do Estado de Minas Gerais:

**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 13/6/2001.) (grifo nosso)

Os diplomas legais ora em destaque apenas preveem a criação dos cargos de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal, sem, contudo, indicar o percentual mínimo a ser preenchido por servidores efetivos.

Com a redação dada ao inciso V, do art. 37, da Constituição da República pela Emenda Constitucional (EC) n.º 19/98, visou o Legislador Constituinte Reformador, afastando a timidez da redação constitucional originária, extirpar da Administração Pública brasileira, em todos os níveis, a viciosa e histórica prática de nomeações de amigos, parentes e outros apaniguados que não possuem competência para o exercício das atribuições do cargo, privilegiando o servidor



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

público de carreira que, acostumado à complexidade administrativa estatal, desempenha, desenganadamente, de forma mais adequada ao interesse público aquelas atribuições.

O provimento abusivo, isto é, por pessoas despreparadas, de cargos em comissão e funções em confiança é o alvo das modificações que a Emenda 19 introduziu no inciso V, do art. 37. O texto emendado era tímido em sua tentativa de por cobro ao abuso, tendo apenas previsto uma reserva preferencial de sua ocupação em favor de servidores titulares de cargos de carreira técnica ou profissional. Era necessária a preferência em favor de quem já integrasse os quadros do serviço público, porquanto tais cargos e funções poderiam, como podem, ser exercidos por pessoas estranhas aos quadros, sem qualquer vínculo funcional com a Administração Pública. Mas não era suficiente a medida porque não se dimensionava a preferência, fosse quantitativa ou qualitativamente.<sup>6</sup>

Analisando a legislação questionada, verifica-se, portanto, que esta não prevê, expressa e especificadamente, os casos, condições e percentuais mínimos de servidores de carreira para o provimento de cargos, em flagrante afronta ao art. 23, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Dessarte, não resta dúvida quanto a inconstitucionalidade dos cargos comissionados de *Assessor Técnico de Atividades Culturais, Gerente Processamento Dados, Chefe de Divisão, Coordenador do CRAS, Coordenador do CREAS, Assessor de Gabinete, Chefe de Departamento, Coordenador de Atenção às Drogas, Assessor Contábil, Coordenador de Estratégia de Saúde da Família*, previstos nos Anexos II e VII da Lei Complementar municipal n.º 036/2003, com as alterações dadas pelas Leis Complementares municipais n.º 114/2012 e n.º 124/2014.

---

<sup>6</sup> Ob. cit. p. 90.



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

### 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;

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, para que sejam adotadas as medidas tendentes:

- α) à **revogação** dos cargos em comissão de *Assessor Técnico de Atividades Culturais, Gerente Processamento Dados, Chefe de*



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

*Divisão, Coordenador do CRAS, Coordenador do CREAS, Assessor de Gabinete, Chefe de Departamento, Coordenador de Atenção às Drogas, Assessor Contábil, Coordenador de Estratégia de Saúde da Família, previstos nos Anexos II e VII da Lei Complementar n.º 036/2003, com as alterações dadas pelas Leis Complementares n.º 114/2012 e n.º 124/2014, todas do Município de Nepomuceno, ou a respectiva transformação em função de confiança de recrutamento restrito;*

- β) à **inclusão** de disposição normativa que indique o **percentual mínimo** a ser preenchido por servidores efetivos para o exercício das atribuições dos cargos de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal, em obediência ao art. 23, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Em obediência 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;



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

- 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, 20 de janeiro de 2016.

**MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO**  
**Promotor de Justiça**

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA JUNTO À  
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE