



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.15.002820-7

Representante: Marcelo Fernandes dos Santos, Promotor de Justiça;
Armando Silva de Oliveira

Representado: Município de Monte Belo

Objeto: Lei Municipal n.º 2.530/2010

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Cargos comissionados.
Ausência de atribuições em lei.
Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1 Do Preâmbulo

O Promotor de Justiça Marcelo Fernandes dos Santos encaminhou a esta Coordenadoria representação oferecida por Armando Silva de Oliveira em face do cargo em comissão de *Assessor Jurídico* previsto da Lei Municipal n.º 2.530/2010, do Município de Monte Belo.

Atendendo solicitação desta Coordenadoria, o Presidente da Câmara Municipal de Monte Belo encaminhou-nos a documentação de fls. 218/349.

Analisando a mencionada legislação, a partir das cópias juntadas aos autos, constataram-se vícios de inconstitucionalidade.



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

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 das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2 Da fundamentação

2.1 Dos Textos Legais Impugnados

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade.

Lei nº 2.530, de 19 de maio de 2010

Dispõe sobre a Estruturação do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura Municipal de Monte Belo, e dá outras providências.

[...]

**CAPÍTULO XI
DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO E DAS
GRATIFICAÇÕES DE FUNÇÃO**

[...]

Art. 67 - Os cargos de provimento em comissão necessários à estrutura administrativa da Prefeitura passam a ser os constantes do Anexo IV desta Lei, acompanhados de seus símbolos e valores.

[...]

ANEXO IV				
Cargos em comissão e Funções Gratificadas da Prefeitura Municipal de Monte Belo - MG				
Reajuste conforme Leis nº 2.523, de 31/03/2010 e n.º 2.525, de 07/04/2010				
ÓRGÃO	DENOMINAÇÃO CARGO	[...]	QUANTIT ATIVO	[...]
Gabinete	do	Chefe de Gabinete	1	



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

Prefeito	[...]			
Assessoria Jurídica	Assessor Jurídico		1	
Controladoria Interna	Controlador Interno		1	
Secretaria Municipal de Administração	[...]			
	Chefe de Divisão de Recursos Humanos		1	
	Encarregado do Setor de Comunicações e Serviços Gerais		1	
	Chefe da Divisão de Material e Patrimônio		1	
	Encarregado do Setor de Compras		1	
	Encarregado do Setor de Patrimônio		1	
Secretaria Municipal de Finanças	[...]			
	Chefe da Divisão de Tributação		1	
	Encarregado do Setor de Arrecadação		1	
	Encarregado do Setor de Fiscalização		1	
	Chefe de Contadoria e Planejamento		1	
	Encarregado do Setor de Empenho		1	
Secretaria Municipal de	[...]			
	Encarregado do Setor de Prestação de Contas		1	



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

Educação, Cultura, Esporte e Lazer	Diretor Estabelecimentos Municipais	DE-I	1	
	Diretor Estabelecimentos Municipais	DE-II	1	
	Diretor Estabelecimentos Municipais	DE-III	1	
	Diretor Estabelecimentos Municipais	DE-IV	1	
	Diretor Estabelecimentos Municipais	DE-V	1	
	Encarregado do Setor de Ensino		1	
	Encarregado do Setor de Cultura		1	
	Encarregado do Setor de Esporte e Lazer		1	
Encarregado do Setor de Merenda Escolar		1		
Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social	[...]			
	Encarregado do Setor de Vigilância Sanitária		1	
	Encarregado do Setor de Vigilância Epidemiológica		1	
	Encarregado do Setor de Controle e Avaliação de Ações de Saúde		1	
	Coordenador do Controle e Avaliação de Produtividade e Procedimentos Médicos Ambulatoriais		1	
	Coordenador de Controle		1	



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

	e Avaliação de Procedimentos Odontológicos			
	Encarregado do Setor de Bem Estar Social		1	
Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos	[...] Chefe de Divisão de Obras Públicas Chefe da Divisão de Serviços Urbanos Encarregado do Setor de Limpeza Pública Coordenador de Administração do Cemitérios Coordenador de Administração de Matadouro Chefe da Divisão de Transporte Encarregado do Setor de Transporte Chefe da Divisão de Estradas Municipais		1 1 1 1 1 1 1 1	
Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente	[...] Encarregado do Setor de Agricultura e Meio Ambiente		1	
Programas Especiais de Trabalho	Gerente de Projetos		1	



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

2.2 Da ausência de previsão legal das atribuições concernentes aos cargos em comissão. Inconstitucionalidade.

Inicialmente, destaca-se que a Lei n.º 2.530, de 19 de maio de 2010, do Município de Monte Belo, criou diversos cargos comissionados, sem, contudo, especificar as respectivas atribuições.

Importante registrar que embora a representação aponte que as atribuições dos cargos estariam previstas na Lei Municipal n.º 2.531, de 19 de maio de 2010, verifica-se que esta apenas estabelece as competências dos órgãos que compõem a estrutura administrativa do Executivo Municipal, sem detalhar as atribuições dos cargos comissionados pertencentes aos seus quadros.

Muito embora se admita que alguns desses cargos poderiam de fato ser providos mediante recrutamento amplo, a exemplo do cargo de *Chefe de Gabinete*, eis que, em tese, destinam-se a direção, comando ou chefia de órgãos que se necessitem de agente de confiança da autoridade nomeante, no caso eles estão sendo impugnados porque a legislação do Município de Monte Belo não prescreveu as respectivas atribuições, impossibilitando que se possa constatar se tais cargos foram criados de acordo com os princípios constitucionais.

Ora, a criação de cargos, conforme lição de Diógenes Gasparini, “significa sua institucionalização com denominação própria, quantidade certa, função específica e correspondente estipêndio”¹ (grifo nosso). Demais, se função nada mais é que atribuição, ou plexo de atribuições inerentes a todos os servidores públicos, e se para um dado cargo pressupõe-se uma dada função, não restam

¹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 250.



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

dúvidas de que é vedado fundar um 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 Figueiredo²:

[...] 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 Pietro³ expõe:

[...] 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)

Pertinente registrar, ainda, a lição de Hely Lopes Meirelles⁴:

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)

² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. Malheiros Editores. 8 ed. p. 598.

³ Autora citada in *Direito administrativo*. 17. ed. Atlas, p. 438.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. Malheiros Editores, p. 417.



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

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 moessa no princípio da legalidade, porquanto o administrar é subjacente ao legislar. Assim, devendo atuar somente *secundum legem*, o legislador municipal jamais poderia olvidar os imperativos constantes das Constituições Estadual e da República.

A impessoalidade, por sua vez, é o princípio indutor da isonomia e dita a 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”⁵.

Em relação ao princípio da moralidade administrativa, vale trazer à baila os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶:

[...] 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,

⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 71.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 16 ed. Malheiros, 2003. p. 109.



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

porquanto tal princípio assumiu foros de *pauta jurídica*, na conformidade do art. 37 da Constituição.

Da análise desse trecho, é possível extrair que estão compreendidos no âmbito da moralidade os chamados cânones da *lealdade* e da *boa-fé*, que estipulam que a Administração há de proceder em relação aos administrados com lhanza e transparência, sendo-lhe interdito qualquer comportamento eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos⁷.

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DE VERÍSSIMO. HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL. REQUISITO DA TEMPORARIEDADE E EXEPCIONALIDADE 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. - As normas da Constituição Estadual autorizam a Administração a contratar pessoal por tempo determinado, desde que atendidos os seguintes requisitos: ""a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional"" (STF, ADI n. 1500/ES, Min. Carlos Velloso).- Corresponde aos preceitos constitucionais a hipótese de contratação para atender a necessidade eventual da Administração, para a execução de tarefa de realização periódica, porém esporádica e temporária.- A previsão em lei de hipótese genérica de contratação temporária, sem especificação de qualquer situação eventual, temporária, ou excepcional, atenta contra o permissivo da Constituição Mineira. - A criação de cargos de provimento em

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 16 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 109.



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

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 a 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 legislativo a definir a respectiva denominação, jornada e remuneração. - Julgar parcialmente procedente a representação.⁸ (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 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*

⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.12.058107-9/000. Rel.ª Des.ª Heloisa Combat. j.09.01.2013, DJ 01.02.2013.



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

*atribuições, que devem ser necessariamente de direção, chefia e assessoramento.*⁹ (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, mais recentemente, 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

⁹ MINAS GERAIS. 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.



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

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 legislativo a definir a respectiva denominação, jornada e remuneração.**¹⁰

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

A mera falta de especificação das atribuições do cargo, tendo por consequência 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.

Considero que referidas previsões padecem de inconstitucionalidade material por importarem em ofensa ao disposto no art. 61, VIII, da Constituição Mineira.

[...]

O cargo público se identifica por sua denominação, mas a ela não se restringe, contemplando a forma de provimento, as atribuições correspondentes, a remuneração, carga horária e requisitos.

Todos esses elementos devem ser definidos por lei, pois importam na criação de direitos e obrigações. Não é o regulamento administrativo meio hábil a inovar a ordem jurídica.

[...]

O ato de criação de um cargo consiste justamente em reunir um conjunto de funções e atribuí-las a um cargo, a que se confere determinada denominação. A falta de especificação das atribuições torna incompleta a criação do cargo e condiciona a sua aplicabilidade e eficácia à competente definição por lei.

¹⁰ MINAS GERAIS. 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.



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

[...]

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[...]¹¹

No tocante a esse aspecto, calha 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 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

¹¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.12.058107-9/000. Rel.ª Des.ª Heloísa Combat. Julgamento em 9.1.2013. DJ de 1º.2.2013.



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

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 que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocantinense n. 1.950.¹²

Extrai-se dos votos proferidos nessa ADI n.º 4.125/TO:

Ao delegar ao Chefe do Poder Executivo poderes para, 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

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.125/TO – Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia Antunes Rocha – DJe nº 30. Divulgação 14.02.2011. Publicação 15.02.2011.



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

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 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. 1.950/2008.¹³

Desse modo, para que se pudesse afirmar que os cargos em comissão de *Chefe de Gabinete; Assessor Jurídico; Controlador Interno; Chefe de Divisão de Recursos Humanos; Encarregado do Setor de Comunicações e Serviços Gerais; Chefe da Divisão de Material e Patrimônio; Encarregado do Setor de Compras; Encarregado do Setor de Patrimônio; Encarregado do Setor de Almoxarifado; Chefe da Divisão de Tributação;*

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.125/TO – Relª. Minª. Cármen Lúcia Antunes Rocha – DJe nº 30. Divulgação 14.02.2011. Publicação 15.02.2011.



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

Encarregado do Setor de Arrecadação; Encarregado do Setor de Fiscalização; Chefe de Contadoria e Planejamento; Encarregado do Setor de Empenho; Encarregado do Setor de Prestação de Contas; Diretor Estabelecimentos Municipais; Encarregado do Setor de Ensino; Encarregado do Setor de Cultura; Encarregado do Setor de Esporte e Lazer; Encarregado do Setor de Merenda Escolar; Encarregado do Setor de Vigilância Sanitária; Encarregado do Setor de Vigilância Epidemiológica; Encarregado do Setor de Controle e Avaliação de Ações de Saúde; Coordenador do Controle e Avaliação de Produtividade e Procedimentos Médicos Ambulatoriais; Coordenador de Controle e Avaliação de Procedimentos Odontológicos; Chefe de Divisão de Obras Públicas; Chefe da Divisão de Serviços Urbanos; Encarregado do Setor de Limpeza Pública; Coordenador de Administração de Cemitérios; Coordenador de Administração de Matadouro; Chefe da Divisão de Transporte; Encarregado do Setor de Transporte; Chefe da Divisão de Estradas Municipais; Encarregado do Setor de Agricultura e Meio Ambiente; e Gerente de Projetos; criados pela Lei Municipal n.º 2.530/2010, do Município de Monte Belo, destinam-se efetiva e exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, condição essencial para que se legitime a dispensa à regra geral da exigência do certame público (art. 21, § 1º, da CEMG/88), mister que as funções exercidas pelos ocupantes dos cargos comissionados fossem especificadas de forma transparente e detalhada pelo legislador municipal, o que não ocorreu na espécie.

Outrossim, não bastasse o vício apontado em relação à ausência de fixação ao menos sumária das atribuições dos cargos na própria norma municipal -, suficiente por si só para o reconhecimento da inconstitucionalidade, é perceptível que certas funções inerentes aos cargos ali criados, são meramente técnicas ou burocráticas. É o caso, *v.g.*, dos cargos de *Assessor Jurídico, Encarregados, e Chefes de Divisão*.



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

Destarte, verifica-se a patente inconstitucionalidade do Anexo IV da Lei Municipal n.º 2.530/2010, por ofensa ao art. 37, *caput*, e incisos II e V, da Constituição da República, e aos artigos 13 e 23 da Constituição Mineira.

2.3 Lei Municipal. Cargos em comissão. não previsão de percentual mínimo a ser preenchido por servidores de carreira. Inconstitucionalidade.

Por sua vez, cumpre ressaltar que a Emenda Constitucional n.º 19/98 alterou a redação do inciso V do artigo 37, suprimindo a regra segundo a qual os cargos de provimento em comissão deveriam ser exercidos preferencialmente por servidores de carreira. Segundo a nova redação, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento e deverão ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

No mesmo sentido, estabelece o *caput* do art. 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais que 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.

Diógenes Gasparini, discorrendo sobre os requisitos a serem observados para a escolha dos servidores ocupantes de cargos em comissão, afirma:

A autoridade competente para nomear escolhe, observados os requisitos legais, o futuro servidor. Por essa forma são preenchidos os cargos de provimento em comissão, declarados, por lei, de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, da CF). A escolha não é



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

absolutamente livre como era antes, pois tais cargos deverão ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei (art. 37, V, da CF) Tais cargos, nos termos desse inciso, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Dita lei será da competência de cada uma das entidades federadas (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município). (Grifo nosso)¹⁴

Idêntico é o posicionamento do professor José dos Santos Carvalho

Filho:

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 nº 19/98, da reforma do Estado, todavia, alterando o inciso V do art. 37, restringiu essa investidura, limitando o exercício o exercício de funções 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 destinar-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. (Grifo nosso)¹⁵

Impõe-se, destarte, a fixação de um percentual mínimo de cargos comissionados a serem providos por servidores de carreira, conforme exigência constitucional.

¹⁴ GASPARINI, Diógenes *Direito administrativo*. 7 ed., São Paulo : Saraiva, 2002, p. 183.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p. 475.



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

3. Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade do Anexo IV da Lei Municipal n.º 2.530/2010, do Município de Monte Belo.

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo certo 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 Legiferante, 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;

RECOMENDA a Vossa Excelência, nos termos e condições adiante fixados, o seguinte:

- a) a especificação em **lei** das atribuições de todos os cargos comissionados previstos no Anexo IV da Lei Municipal n.º 2.530/2010, nos exatos termos do disposto no art. 23 da



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

Constituição do Estado de Minas Gerais e no art. 37, V, da
Constituição Federal de 1988;

- b) a **revogação** dos cargos em comissão de *Assessor Jurídico; Controlador Interno; Chefe de Divisão de Recursos Humanos; Encarregado do Setor de Comunicações e Serviços Gerais; Chefe da Divisão de Material e Patrimônio; Encarregado do Setor de Compras; Encarregado do Setor de Patrimônio; Encarregado do Setor de Almoxarifado; Chefe da Divisão de Tributação; Encarregado do Setor de Arrecadação; Encarregado do Setor de Fiscalização; Chefe de Contadoria e Planejamento; Encarregado do Setor de Empenho; Encarregado do Setor de Prestação de Contas; Encarregado do Setor de Ensino; Encarregado do Setor de Cultura; Encarregado do Setor de Esporte e Lazer; Encarregado do Setor de Merenda Escolar; Encarregado do Setor de Vigilância Sanitária; Encarregado do Setor de Vigilância Epidemiológica; Encarregado do Setor de Controle e Avaliação de Ações de Saúde; Coordenador do Controle e Avaliação de Produtividade e Procedimentos Médicos Ambulatoriais; Coordenador de Controle e Avaliação de Procedimentos Odontológicos; Chefe de Divisão de Obras Públicas; Chefe da Divisão de Serviços Urbanos; Encarregado do Setor de Limpeza Pública; Coordenador de Administração de Cemitérios; Coordenador de Administração de Matadouro; Chefe da Divisão de Transporte; Encarregado do Setor de Transporte; Chefe da Divisão de Estradas Municipais; Encarregado do Setor de Agricultura e Meio Ambiente; e Gerente de Projetos; previstos no Anexo IV da Lei Municipal 2.530/2010, do Município de Monte Belo, ou,*



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

se assim desejar, a transformação em **cargos em comissão de provimento limitado**, ou seja, providos por servidores efetivos;

- c) a destinação de um percentual mínimo de cargos comissionados a serem providos apenas por servidores efetivos, conforme exigência constitucional;

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, 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 diretamente a Vossa Excelência :

- a) divulgação adequada e imediata da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 15 de fevereiro de 2016.

ELAINE MARTINS PARISE
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade