



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

Procedimento Administrativo n.º: 0024.14.001501-7

Representante: Lucas Silva e Greco, Promotor de Justiça

Representado: Município de Brasilândia de Minas

Objeto: Legislação municipal referente a cargos comissionados

Espécie: Recomendação (que se expede)

Fixação de remuneração de servidores ocupantes de cargo comissionado: competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Concessão de gratificação ao arbítrio do Chefe do Poder Executivo: violação dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade. Cargos comissionados. Desvirtuamento das atribuições de chefia, direção e assessoramento. Criação de cargos em comissão sem as correspondentes atribuições. Inconstitucionalidades detectadas.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo

O ilustre Promotor de Justiça Lucas Silva e Greco, com atribuições junto à 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de João Pinheiro, representou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, para a verificação de inconstitucionalidade das Leis Complementares n.ºs 01/2002, 017/2009 e 023/2014, as quais criam cargos em comissão no âmbito da Administração do Município de Brasilândia de Minas.



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

Atendendo solicitação desta Coordenadoria, o Presidente da Câmara Municipal de Brasilândia de Minas encaminhou os documentos de fls. 28/100.

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

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 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 Textos legais questionados

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:

LEI COMPLEMENTAR Nº 01, de 31 de maio de 2002

Dispõe sobre a Organização Administrativa e Funcionamento dos Órgãos da Administração Direta do Município de Brasilândia de Minas e dá outras providências.

[...]

TÍTULO III DOS CARGOS E DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA SEÇÃO I DOS CARGOS COMISSIONADOS

[...]

Art. 51. Os cargos de Secretário Municipal, Chefe de Gabinete, Assessor Especial, Procurador Geral do Município, Superintendente de Controle Interno, que compõe o 1º escalão de governo, de livre nomeação e exoneração, nos termos do artigo 36, § 1 da Lei Orgânica Municipal terão seus subsídios fixados por lei de iniciativa da



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

Câmara Municipal nos termos do artigo 29 V da Constituição da República.

[...]

Art. 57. O Chefe do Executivo poderá, no interesse da administração pública, conceder gratificação aos servidores ocupantes dos cargos em comissão, descritos no anexo I desta lei complementar, até o limite de 50% (cinquenta por cento) incidente sobre o respectivo vencimento, exceto aos citados no artigo 51 desta lei que não farão jus a este direito.

[...]

ANEXO I
CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO
GRUPAMENTO DE DIREÇÃO-ASSESSORAMENTO-CHEFIA

CÓDIGO	DENOMINAÇÃO	RECRUTAMENTO	Nº VAGAS	VENCIMENTO
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PB-DAC-03	ASSESSOR ESPECIAL	AMPLO	1	LEI ESPECÍFICA
PB-DAC-04	PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO	AMPLO	1	LEI ESPECÍFICA
PB-DAC-05	SUPERINTENDENTE DE CONTROLE INTERNO	AMPLO	1	LEI ESPECÍFICA
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PB-DAC-07	SUPERVISOR DE MATERIAIS E PATRIMÔNIO	AMPLO	1	700,00
PB-DAC-08	SUPERVISOR DE CONTABILIDADE	AMPLO	1	700,00
PB-DAC-09	SUPERVISOR DE TRANSPORTE E SERVIÇOS GERAIS	AMPLO	1	700,00
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PB-DAC-12	CHEFE DE SERVIÇO	AMPLO	1	550,00
PB-DAC-13	OFICIAL DE GABINETE	AMPLO	2	550,00

ANEXO II
ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO
[...]

SUPERINTENDENTE DE CONTROLE INTERNO

- Coordenar a implantação e execução das normas de controle interno;
- Responsabilizar pelo fiel cumprimento das exigências do órgão de controle interno nos diversos setores do poder público municipal.



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

- Apresentar ao Prefeito Municipal e junto ao Legislativo através de relatórios e outros meios as conclusões e metas do controle interno;
- Responsabilizar-se tecnicamente, pelo relatório do órgão de controle interno exigido pelo Tribunal de Contas e outros órgãos.

CHEFE DE SERVIÇO

- Planejar, coordenar e controlar as atividades de sua unidade administrativa;
- Orientar seus subordinados quanto aos serviços a seu cargo;
- Assessorar os secretários municipais e o Prefeito, dentro de sua área de interesse e responsabilidade.
- Auxiliar diretamente o diretor escolar.
- Fazer a supervisão e inspeção de alunos nas escolas públicas
- Fazer cumprir as normas educacionais no âmbito do ensino municipal
- Cumprir e fazer cumprir as normas internas.

ASSESSOR ESPECIAL

- elaborar estudos, planos e programas dentro de sua área profissional;
- munir o Prefeito das informações necessárias à tomada segura de decisões;
- elaborar análises técnicas, oferecendo pareceres sobre assuntos a seu cargo;
- elaborar relatórios para informar sobre trabalhos de sua competência.
- prestar assessoria e consulta pessoal ao Prefeito Municipal

SUPERVISOR DE CONTABILIDADE

- promover a escrituração contábil da receita e da despesa dos órgãos da administração direta;
- responsabilizar-se pela elaboração e divulgação de balanços e demonstrativos de receita e despesa;
- responsabilizar-se pela elaboração dos balanços anuais consolidados dos órgãos da administração direta e indireta do município.
- Planejar, controlar e coordenar as atividades da contabilidade da Prefeitura.

SUPERVISOR DE COMPRAS E PATRIMÔNIO

- Planejar, controlar e coordenar as compras, licitações e alienações do Município;
- Controlar recebimento, armazenamento e distribuição dos produtos adquiridos pelo Executivo;
- Responsabilizar-se pelo controle dos bens patrimoniais do Município;
- Prestar informações e relatórios exigidos pelo Tribunal de Contas, STN e demais órgãos sob os setores sob sua responsabilidade.

SUPERVISOR DE TRANSPORTE E SERVIÇOS GERAIS



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

- Planejar, controlar e coordenar o transporte municipal;
- Controlar o recebimento, armazenamento e distribuição de combustíveis, lubrificantes e peças para a frota municipal;
- Responsabilizar-se pelo controle e conservação da frota municipal;
- Responsabilizar-se pela guarda, controle e conservação dos veículos cedidos, ou alugados pela administração municipal;
- Prestar informações e relatórios exigidos pelo Sistema de Controle Interno, Tribunal de Contas, STN e demais órgãos, sob os setores sob a sua responsabilidade;
- Planejar, controlar e coordenar em auxílio ao Secretário de Administração e planejamento ou Chefe de Gabinete a realização de eventos do Poder Executivo no âmbito de sua competência.
- Assessorar o Prefeito Municipal nos assuntos de sua competência e responsabilidade.

[...]

LEI COMPLEMENTAR Nº 017, de 15 de dezembro de 2009

Dispõe sobre alterações na organização administrativa do Poder Executivo Municipal, instituída pela Lei Complementar n.º 01/2002, e contém outras providências.

[...]

TÍTULO III
DOS CARGOS E DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA
SEÇÃO I
DOS CARGOS COMISSIONADOS

[...]

Art. 7º. Cria na estrutura da Secretaria Municipal de Fazenda, a Divisão de Execução e Controle Orçamentário, cujas funções básicas da divisão são as seguintes:

I - Planejamento orçamentário;

II - Controle da execução do orçamento público;

III - Acompanhamento do desembolso orçamentário.

Parágrafo único. A Divisão de Execução e Controle Orçamentário será gerida por um Cargo Comissionado de Supervisor de divisão e para seu provimento exigirá que o candidato possua formação mínima em curso técnico ou superior em contabilidade.

Art. 8º. O Poder Executivo Municipal disporá, conforme necessidade e interesse público, em regulamento específico, sobre a estrutura regimental das Secretarias e Órgãos de que trata esta Lei, além de suas competências e atribuições detalhadas e das especificações e codificações dos cargos criados ou reestruturados por esta Lei.

[...]



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

Art. 12. Cria nos termos do Anexo I desta Lei, os Cargos Comissionados, de Livre Nomeação e Exoneração, seguintes:

- I - Supervisor da Divisão de Ensino Fundamental;
- II - Chefe do Serviço de Supervisão e Orientação;
- III - Chefe do Serviço de Reciclagem e Capacitação do Corpo Docente;
- IV - Chefe do Serviço de Alimentação e Transporte Escolar;
- [...]
- XI - Supervisor da Divisão de Cultura;
- XII - Supervisor da Divisão de Lazer e Esporte;
- XIII - Supervisor da Divisão de Vigilância e Assistência à Saúde;
- XIV - Chefe do Serviço de Vigilância Epidemiológica;
- XV - Chefe do Serviço de controle de Endemias;
- XVI - Chefe do Serviço de Vigilância Sanitária;
- XVII - Chefe do Serviço de Assistência à Saúde;
- XVIII - Supervisor da Divisão de Planejamento e Apoio Administrativo à Saúde;
- XIX - Chefe do Serviço de Controle, Avaliação e Auditoria;
- XX - Supervisor da Divisão de Programas de Atenção Básica;
- XXI - Ouvidor;
- XXII - Supervisor da Divisão de Trabalho;
- XXIII - Supervisor da Divisão de Apoio Comunitário;
- XXIV - Supervisor da Divisão de Ação Social;
- XXV - Supervisor da Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Agropecuário;
- XXVI - Supervisor da Divisão de Meio Ambiente.
- [...]

ANEXO I

DEMONSTRATIVO DE CRIAÇÃO DE CARGOS PROVIMENTO EM COMISSÃO

De Livre Nomeação e Exoneração - Recrutamento Amplo

DENOMINAÇÃO	Nº DE VAGAS	REMUNERAÇÃO (R\$)
Chefe de Serviço	09	800,00
Ouvidor	01	600,00
Supervisor de Divisão	11	1.000,00
[...]	[...]	[...]

ANEXO II

DEMONSTRATIVO DE CORRELAÇÃO DOS CARGOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E CARGOS COMISSIONADOS

SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO NOVA - APÓS APROVAÇÃO LEGISLATIVA
	Chefe do Serviço de Administração, Finanças e Apoio Administrativo
	Chefe do Serviço de Alimentação e



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

	Transporte Escolar
	Chefe do Serviço de Assistência à Saúde
	Chefe do Serviço de Controle de Endemias
	Chefe do Serviço de Controle, Avaliação e Auditoria
	Chefe do Serviço de Reciclagem e Capacitação do Corpo Docente
	Chefe do Serviço de Supervisão e Orientação
	Chefe do Serviço de Vigilância Epidemiológica
	Chefe do Serviço de Vigilância Sanitária
	Ouvidor
	[...]
	Supervisor da Divisão de Meio Ambiente
	Supervisor da Divisão de Ação Social
	Supervisor da Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Agropecuário
	Supervisor da Divisão de Apoio Comunitário
	Supervisor da Divisão de Cultura
	Supervisor da Divisão de Ensino Fundamental
	Supervisor da Divisão de Execução e Controle Orçamentário
	Supervisor da Divisão de Lazer e Esporte
	Supervisor da Divisão de Planejamento e Apoio Administrativo à Saúde
	Supervisor da Divisão de Programas Atenção Básica
	Supervisor da Divisão de Trabalho
	Supervisor da Divisão de Vigilância e Assistência à Saúde
	[...]
	[...]
Assessor Especial	Assessor Especial
Assistente Judiciário	Assistente Judiciário
Chefe Serviço de Almoxarifado	Chefe Serviço de Almoxarifado
Chefe Serviço Recursos	Chefe Serviço Recursos Humanos



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

Humanos	
[...]	[...]
Chefe Serviço de Cadastro, Tributação e Fiscalização	Chefe Serviço de Cadastro, Tributação e Fiscalização
[...]	[...]
Chefe Serviços de Planejamento e Assuntos Estratégicos	Chefe do Serviço de Planejamento
Chefe Serviços Financeiros	Chefe do Serviço de Tesouraria
Chefe Serviços Urbanos e Obras Públicas	Chefe dos Serviços Urbanos e Obras Públicas
[...]	[...]
Oficial de Gabinete	Oficial de Gabinete
[...]	[...]
Superintendente de Controle Interno	Superintendente de Controle Interno
Supervisor de Contabilidade	Supervisor da Divisão de Contabilidade
Supervisor de Matérias e Patrimônio	Supervisor da Divisão de Materiais e Patrimônio
[...]	[...]
Supervisor de Transporte e Serviços Gerais	Supervisor da Divisão de Transporte e Serviços Gerais

ANEXO III
 DEMONSTRATIVO DOS CARGOS DE SECRETÁRIOS
 MUNICIPAIS E CARGOS COMMISSIONADOS
 - consolidado-

[...]	[...]	[...]	[...]
CARGOS COMMISSIONADOS	Nº VAGAS	REMUNERAÇÃO (R\$)	ESCOLARIDADE MÍNIMA
GABINETE DO PREFEITO			
Assessor Especial	01	1.700,00	==
Assistente Judiciário	02	1.300,00	Curso Superior Direito + Registro OAB
[...]	[...]	[...]	[...]
Oficial de Gabinete	01	1.200,00	==
Superintendente de Controle Interno	01	1.700,00	Curso Superior Administração/Contabilidade/Direito/Economia
SEC. ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO			
Chefe do Serviço de Almoxarifado	01	800,00	==
Chefe do Serviço de Planejamento	01	800,00	==



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

Chefe do Serviço de Recursos Humanos	01	800,00	==
Supervisor da Divisão de Materiais e Patrimônio	01	1.000,00	==
SEC. SAÚDE			
Chefe do Serviço de Controle de Endemias	01	800,00	==
Chefe do Serviço de Controle, Avaliação e Auditoria	01	800,00	==
Chefe do Serviço de Planejamento	01	800,00	==
Chefe do Serviço de Vigilância Epidemiológica	01	800,00	==
Chefe do Serviço de Vigilância Sanitária	01	800,00	==
Ouvidor	01	600,00	==
Supervisor da Divisão Planejamento e Apoio Administrativo à Saúde	01	1.000,00	==
Supervisor da Divisão de Programas de Atenção Básica	01	1.000,00	==
Supervisor da Divisão de Vigilância e Assistência à Saúde	01	1.000,00	==
SEC. EDUCAÇÃO			
Chefe do Serviço de Alimentação e Transporte Escolar	01	800,00	==
Chefe do Serviço de Reciclagem e Capacitação do Corpo Docente	01	800,00	Curso Superior na área do Magistério - Licenciatura Plena
Chefe do Serviço de Supervisão e Orientação	01	800,00	Curso Superior Orientação ou Supervisão de Ensino



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

[...]	[...]	[...]	[...]
Supervisor da Divisão de Ensino Fundamental	01	1.000,00	Curso Superior na área do Magistério - Licenciatura Plena
[...]	[...]	[...]	[...]
SEC. FAZENDA			
Chefe do Serviço de Cadastro, Tributação e Fiscalização	01	800,00	Ensino Médio completo
Chefe do Serviço de Tesouraria	01	800,00	Ensino Médio completo
Supervisor da Divisão de Contabilidade	01	1.000,00	Curso Técnico ou Superior em Contabilidade
Supervisor da Divisão de Execução e Controle Orçamentário	01	1.000,00	Curso Técnico ou Superior em Contabilidade
SEC. OBRAS E SERV URBANOS			
Chefe dos Serviços Urbanos e Obras Públicas	01	800,00	==
Supervisor da Divisão de Transporte e Serviços Gerais	01	1.000,00	==
SEC. AGROPECUÁRIA E MEIO AMBIENTE			
Supervisor da Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Agropecuário	01	1.000,00	==
Supervisor da Divisão de Meio Ambiente	01	1.000,00	==
SEC. TRABALHO E AÇÃO SOCIAL			
Supervisor da Divisão de Ação Social	01	1.000,00	==
Supervisor da Divisão de Apoio Comunitário	01	1.000,00	==
Supervisor da Divisão de Trabalho	01	1.000,00	==



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

[...]	[...]	[...]	[...]
SEC. CULTURA, ESPORTE, E LAZER			
Supervisor da Divisão de Cultura	01	1.000,00	==
Supervisor da Divisão de Lazer e Esporte	01	1.000,00	==

LEI COMPLEMENTAR Nº 024, de 01 de fevereiro de 2013

Dispõe sobre alterações na organização administrativa do Poder Executivo, instituída pela Lei Complementar 01/2002, alterada pela Lei Complementar 17/2009, e dá outras providências.

[...]

Art. 3º [...].

§ 1º Fica criado o cargo em comissão de Supervisor de Divisão, necessário à direção e assessoramento da Divisão de Fomento à Indústria e ao Comércio, que passa a integrar o anexo III da Lei Complementar 17, de 15 de dezembro de 2009.

Art. 4º A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos passa a ter a seguinte estrutura organizacional básica para o desenvolvimento de suas competências:

I – Divisão de Transportes:

a) unidade do Serviço de Manutenção de Veículos e Máquinas;

II – Divisão de Serviços Urbanos e Obras Públicas:

a) unidade dos Serviços Urbanos e Gerais;

b) unidade dos serviços de Obras Públicas.

Parágrafo único. Ficam criados os respectivos cargos em comissão de Supervisor de Divisão e Chefe de Serviços necessários à direção, chefia e assessoramento da estrutura administrativa de que trata o *caput*, passando tais cargos a integrar o anexo XIII da Lei Complementar 17/2009.

Art. 5º [...].

Parágrafo único. Fica criado o cargo em comissão de Supervisor de Divisão, necessário à direção e assessoramento da Divisão de Tecnologia e Informatização da Educação, que passa a integrar o anexo XIII da Lei Complementar 17/2009.

[...]

Art. 7º Sem prejuízo das demais atribuições do órgão e para fazer face ao que trata o art. 6º, ficam transferidos para o Gabinete do Prefeito as seguintes divisões e serviços que passam a integrá-lo:

I – Divisão de Lazer e Esporte;

a) Unidade dos Serviços de Lazer e Eventos;

II – Divisão de Projetos Culturais e Oficinas de Arte;

a) Unidade dos Serviços de Cultura.



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

Parágrafo único. Ficam criados os respectivos cargos em comissão de Supervisor de Divisão e Chefe de Serviços, necessários à direção e assessoramento da estrutura administrativa de que trata o *caput*, passando tais cargos a integrar o anexo XIII da Lei Complementar 17/2009.

[...]

Art. 9º. Ficam criados os cargos de Secretário Executivo, de livre nomeação e exoneração do Prefeito, com a atribuição de supervisionar e coordenar as atividades das unidades integrantes da estrutura de cada Secretaria e das entidades a elas vinculadas.

§ 1º Para cada Secretaria da estrutura organizacional do Poder Executivo corresponderá um cargo de Secretário executivo.

§ 2º O vencimento do cargo de Secretário executivo é fixado em R\$4.670,00 (quatro mil e seiscentos e setenta reais).

§ 3º Somente será admitido o provimento do cargo de Secretário Executivo na hipótese de vacância do cargo de Secretário Municipal.

[...]

Art. 11 - Sem prejuízo das demais atribuições do cargo efetivo de TNS - CONTADOR, definidas pela Lei Complementar 18, de 31 de dezembro de 2009, passa a ser de R\$4.670,00 (quatro mil e seiscentos e setenta reais), sendo acrescidas as seguintes responsabilidades técnicas e legais ao cargo:

I - ser responsável técnico pelas contas do Poder Executivo e do Município junto aos órgãos de fiscalização do Estado, da União e do Município;

II - elaborar e assinar os balanços e demais livros de exigência legal do Poder Executivo, com responsabilidade técnica civil e criminal, nos termos do Código Civil e demais legislações que regem a matéria;

III - ser responsável técnico pelas contas do Fundo Municipal de Saúde junto ao Ministério da Saúde e demais órgãos de controle.

IV - ser responsável técnico pelas contas do Fundo Municipal de Educação junto ao Ministério da Educação e demais órgãos de controle.

Art. 12 - O Poder Executivo disporá em regulamento específico sobre a estrutura regimental das Secretarias e Órgãos, suas competências e atribuições detalhadas, as especificações e detalhamento dos cargos criados ou alterados por esta lei, no que couber.

[...]



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

2.2 Diferença entre agentes políticos municipais e ocupantes de cargos em comissão. Violação da regra de competência e do princípio da separação dos poderes.

Inferre-se do *caput* do artigo 51 de Lei Complementar n.º 01/2002, do Município de Brasilândia de Minas, a equiparação dos cargos de *Chefe de Gabinete, Assessor Especial, Procurador Geral do Município e Superintendente de Controle Interno* ao cargo de Secretário Municipal, sobretudo para fins de fixação de vencimentos.

Contudo, as atribuições concernentes aos cargos sublinhados acima são eminentemente administrativas, vale dizer, não se equiparam àquelas acometidas aos agentes políticos.

Nesse ponto, é necessário trazer à colação os ensinamentos doutrinários acerca da distinção entre agentes políticos e servidores públicos;

Celso Antônio Bandeira de Mello explica:

[...]

4. Visto o conceito de agente público e mencionada a variedade de sujeitos compreendidos sob tal rótulo, cumpre indicar as várias categorias em que se agrupam, na conformidade da esplêndida sistematização proposta pelo Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, com algumas adaptações, notadamente em vista do atual Texto Constitucional. Os agentes públicos podem ser divididos em três grandes grupos, dentro nos quais são reconhecíveis ulteriores subdivisões. A saber: (a) *agentes políticos*; (b) *servidores públicos* e (c) *particulares em atuação colaboradora com o Poder Público*.

a) Agentes políticos

5. Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

6. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado *não é de natureza profissional*, mas de natureza *política*. Exercem um *munus público*. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de



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

cidadãos, membros da *civitas* e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.

A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis. Donde, são por elas modificáveis, sem que caiba precedente oposição às alterações supervenientes, *sub color* de que vigoravam condições diversas ao tempo das respectivas investiduras.

b) Servidores públicos

7. A designação *servidores públicos* abarca todos aqueles que entretêm com o Estado e entidades de sua administração indireta ou fundacional relação de trabalho de natureza *profissional* e caráter não eventual sob *vínculo de dependência*.

Entre eles são reconhecíveis as seguintes espécies:

a) *Servidores públicos civis*, que são, em quaisquer dos três Poderes, os *titulares de cargos públicos* na administração direta (anteriormente denominados funcionários públicos), nas autarquias e fundações de direito público, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

b) Os *empregados das pessoas supra-referidas*. Aí se compreendem servidores que se encontrem sob vínculo empregatício por uma dentre as seguintes razões:

b.1 no caso de serem admitidos sob vínculo de emprego para funções materiais subalternas (quais as de artífice, servente, motorista, jardineiro etc.), o que, como ao diante se demonstrará, é constitucionalmente possível, embora não desejável;

b.2 contratados, nos termos do art. 37, IX, da Constituição, sob vínculo trabalhista, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público;

b.3 por serem remanescentes do regime anterior, no qual se admitia (ainda que muitas vezes inconstitucionalmente) amplamente o regime de emprego.

c) Os servidores empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público, os quais estarão todos, obrigatoriamente, sob regime trabalhista.¹(grifo nosso)

Nessa ordem de ideias, no âmbito municipal, são agentes políticos apenas o prefeito, o vice-prefeito, os vereadores e os secretários municipais.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 135-7.



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

É o que também conclui o Tribunal de Contas de Minas Gerais, no bojo da Consulta n.º 811.245, cujo trecho do seu teor transcrevemos:

Filiamo-nos a essa última corrente, considerando como agentes políticos apenas o que desempenham atividade típica de governo, cumprindo as funções de executores das diretrizes traçadas pelo Estado. Os agentes políticos exercem, pois, as atividades fixadoras de metas, diretrizes e planos governamentais essenciais para a consecução dos objetivos públicos, sendo eles os chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os ministros e secretários de Estado, os senadores, deputados e vereadores.

No âmbito municipal, são agente políticos o prefeito, os vereadores e os secretários municipais. Os chefes de gabinete, procuradores e controladores do Município não são agentes políticos, uma vez que não exercem função de Estado e não representam a vontade superior do Estado, não participando, portanto, das decisões políticas do governo, sendo escolhidos por sua aptidão técnica e profissional².

Destarte, vale registrar que o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais firmou entendimento no sentido de que “os cargos de procurador municipal e chefe de gabinete não foram contemplados na norma paradigma da Constituição da República, que determina a remuneração de determinadas categorias por meio de subsídios”.³

Por óbvio, a remuneração dos cargos comissionados de *Chefe de Gabinete, Assessor Especial, Procurador Geral do Município e Superintendente de Controle Interno* **deverá ser fixada por meio de lei de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo**, nos termos do art. 66, II, "b", da CEMG/89, aplicável aos Municípios por força do § 1º do artigo 165. Se não, veja-se:

EMENTA: LEI MUNICIPAL - ALTERAÇÃO DE DATA-BASE DOS VENCIMENTOS DO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL - OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - INTERFERÊNCIA NA GESTÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO

² Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Abril/Maio/Junho/ v.75 – n. 2 – ano XXVIII. p. 168/169.

³ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.11.009521-3/000. Rel. Des. Paulo César Dias. Julgamento em 10.04.2013. DJ de .10.05.2013.



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

DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, COM CRIAÇÃO DE
DESPESA NÃO PREVISTA - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.⁴

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que altera diploma legal que trata do plano de cargos, carreira e vencimentos dos servidores públicos da Prefeitura Municipal. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Inconstitucionalidade. Representação procedente. - É inconstitucional lei decorrente de projeto de iniciativa da Câmara de Vereadores que cuida de matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, porque importa em uma ingerência da Edilidade na administração municipal.⁵

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo. Inconstitucionalidade declarada. As leis municipais que dispõem sobre o regime remuneratório dos servidores do Poder Executivo Municipal são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, chefe do Poder Executivo e, como tal, as alterações a serem efetuadas pelo Poder Legislativo são limitadas, consoante disposição constitucional.⁶

Portanto, mostra-se inconstitucional o disposto no *caput* do artigo 51 da Lei Complementar n.º 01, de 31 de maio de 2002, do Município de Brasilândia de Minas.

2.3 Dispositivo de lei municipal que delega a concessão de gratificações ao arbítrio do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade. Inconstitucionalidade.

Depreende-se que o *caput* do artigo 57 de Lei Complementar n.º 01/2002, do Município de Brasilândia de Minas, confere ao Chefe do Poder Executivo local a faculdade de conceder aos ocupantes de cargos em comissão gratificações “até o limite de 50% (cinquenta por cento)”. Não restaram fixados, entretanto, requisitos

⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.13.012892-9/000. Rel.ª Des.ª Márcia Milanez. Julgamento em 13.08.2014. DJ de 22.08.2014.

⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.09.496109-1/000. Rel. Des. José Antonino Baía Borges. Julgamento em 28.04.2010. DJ de 21.05.2010.

⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.08.480903-7/000. Rel. Des. Antonio Carlos Cruvinel. Julgamento em 24.02.2010. DJ de 19.03.2010.



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

legais condicionantes de tais acréscimos remuneratórios, nem mesmo os percentuais devidos.

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

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

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

Com efeito, a concessão da gratificação por condições especiais de trabalho, de forma aleatória, unicamente a critério do Poder Executivo, sem que restem especificados sequer os montantes (“até o limite de 50) - nos termos do art. 57, *caput*, da LC n.º 01/2002 -, revela afronta aos princípios da isonomia/impessoalidade e moralidade administrativa (art. 13, CEMG/89).

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

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



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

Como se vê, o dispositivo impugnado não fixou o valor remuneratório certo e determinado para concessão da gratificação, ficando, desta forma, a critério do Prefeito, a definição do *quantum real* a ser pago aos servidores. Assim, não houve deliberação legislativa exaustiva sobre o assunto, conforme determina a norma constitucional. A fixação do valor da gratificação foi delegada ao Poder Executivo, em evidente vulneração do princípio da legalidade estrita.

Não resta dúvida de que, da maneira como esta gratificação encontra-se disciplinada, poderá ser concedida aleatoriamente, ao alvedrio do Prefeito Municipal, o que configura flagrante inconstitucionalidade.

Esse, aliás, o entendimento adotado pelo egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES. MORA NA ELABORAÇÃO DE NORMA QUE ESTABELEÇA O PERCENTUAL MÍNIMO A SER EXERCÍCIO POR FUNCIONÁRIO PÚBLICO DE CARREIRA. INCONSTITUCIONALIDADE PRESENTE. GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS. NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. HIPÓTESES NÃO ESPECIFICADAS. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO PARCIALMENTE ACOLHIDA.

1. A investidura em cargo público depende, em regra, de aprovação prévia em concurso público, nos termos do art. 37, V, da Constituição da República. No entanto, há ressalva quanto aos cargos em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

2. **É inconstitucional a norma que criou cargos em comissão e funções de confiança, sem especificar as atribuições respectivas, porque impede a averiguação do real enquadramento como função de direção, chefia ou assessoramento.**

3. A criação de cargos de provimento em comissão de livre exoneração, sem estabelecer o percentual mínimo a ser preenchidos



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

por funcionários públicos de carreira afronta o art. 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Logo, é patente a inconstitucionalidade por omissão quanto à edição da referida norma.

4. A lei que confere ao Chefe do Poder Executivo municipal a autonomia para conceder gratificações de produtividade, sem definir os requisitos legais para concessão do benefício, afronta o art. 24 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

[...]

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade do artigo 14 e dos Anexos I (I-A a I-N), e II (II-A a II-I), da Lei Complementar municipal nº 11, de 2008; do Anexo II-A da Lei municipal nº 71, de 2001; do art. 96 e dos incisos IV e VI do art. 70 da Lei Complementar municipal nº 11, de 2008, todas de Ninheira; dada interpretação conforme a Constituição do Estado de Minas Gerais em relação aos incisos II e VII e § 2º do art. 70 da Lei Complementar nº 11, de 2008, de Ninheira; declarada a mora na elaboração de norma que estabeleça o percentual mínimo de cargos de provimento em comissão a serem preenchidos por funcionários públicos de carreira. [...]⁷

Pelo sobejamente exposto, afigura-se inconstitucional o disposto no *caput* do art. 57 da Lei n.º 01/2002, do Município de Brasilândia de Minas, por ofensa ao *caput* do art. 13 e ao art. 165, § 1º, ambos da Constituição Mineira.

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

Analisando a legislação do Município de Brasilândia de Minas, verifica-se a inconstitucionalidade dos Anexos I e II da Lei Complementar n.º 01/2002; do parágrafo único do art. 7º, dos incisos I, II, III, IV, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV e XVI, do art. 12, dos Anexos

⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.13.033250-5/000. Rel. Des. Geraldo Augusto. Julgamento em 12.11.2014. DJ de 06.02.2015.



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

I, II, e III, todos da Lei Complementar n.º 17/2009; do § 1º do art. 3º, do parágrafo único do art. 4º, do parágrafo único do art. 5º, do parágrafo único do art.7º, do art. 9º e seus §§ º a 3º, do art. 12 e seus incisos I, II, III e IV, estes da Lei Complementar n.º 024/2013, em relação aos cargos comissionados de *Assessor Especial, Superintendente de Controle Interno, Supervisor da Divisão de Materiais e Patrimônio, Supervisor da Divisão de Contabilidade, Supervisor da Divisão de Transporte e Serviços Gerais, Chefe de Serviço, Secretário Executivo e Contador.*

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

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

Convém reafirmar que o inciso II do artigo 37 da Constituição da República, com redação dada pela EC n.º 19/98, determina que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo



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

ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

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

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [...] (grifo nosso)

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

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

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

[...]

Art. 23. As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (*caput* com redação dada pelo art. 5º da Emenda à Constituição nº 49, de 13.06.2001).

[...] (grifo nosso)

Os fatos têm demonstrado que os municípios, em desvio de finalidade, deixam de instituir por lei as **funções de confiança** porque estas impõem,



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

na expressa dicção constitucional (CF, art. 37, V), a nomeação de servidores ocupantes de cargos efetivos, o que quase sempre não é politicamente interessante para a Administração. Optam, então, por abraçar todas as modalidades de provimento sob o genérico e conveniente manto de cargo em comissão, para viabilizar a liberdade de nomeação.

A multiplicação dos cargos em comissão tem efeito nefasto sobre a eficiência dos serviços afetos à Administração Pública e causa um sentimento de desânimo nos servidores públicos efetivos, os quais perdem a expectativa de galgar comandos mais altos na estrutura administrativa interna. Ficam eles, assim, à mercê do grupo político vencedor das eleições, o qual costuma nomear pessoas sem a mínima consciência e capacidade técnica para desempenhar a função confiada, mas que são alçadas a chefe de quem provou sua eficiência, mediante concurso público e avaliação de desempenho, e de quem se dedica, integralmente, há anos, à atividade.

Em relação aos cargos em comissão, a doutrina ensina:

No que respeita aos cargos em comissão, a Emenda 19 adotou uma segunda ordem de providência, cuja finalidade, intui-se, é a de conter a multiplicação desses cargos em todos os níveis da organização administrativa. Doravante, os cargos em comissão devem corresponder tão-só a atribuições de direção, chefia e assessoramento. Isto é, aos cargos em comissão estará reservado o nível decisório da hierarquia administrativa. Mais uma razão para que seus ocupantes sejam profissionais qualificados e conhecedores dos misteres da atividade administrativa pública. Serão os responsáveis pela pertinência das decisões de política administrativa do serviço público, com sustentação técnica.⁸

E mais:

O titular de cargo em comissão mantém vínculo profissional e funcional temporário com as atribuições do cargo; são dirigentes e assessores cuja investidura durará enquanto for íntegra a relação de

⁸ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 503p. p. 91.



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

confiança que gerou o comissionamento; exaurida a relação, são exoneráveis ao critério da autoridade competente.⁹

Diógenes Gasparini empresta o mesmo sentido aos cargos comissionados ao considerá-los destinados “à direção, comandos ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração”.¹⁰

Por seu turno, Alexandre de Moraes afirma:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Nesse sentido, o STF editou a Súmula 685: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.” [...] Ressalte-se que, a alteração da redação do inciso V, do artigo 37, pela EC nº 19/98, determinando que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento [...].¹¹

Nesse sentido, ao se examinar os cargos em comissão de *Assessor Especial, Superintendente de Controle Interno, Supervisor da Divisão de Materiais e Patrimônio, Supervisor da Divisão de Contabilidade, Supervisor da Divisão de Transporte e Serviços Gerais, Chefe de Serviço, Secretário Executivo e Contador*, percebe-se que as atribuições a eles afetas são meramente de suporte técnico ao agente político, vale

⁹ ob. cit. p. 89.

¹⁰ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 208.

¹¹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 331-333.



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

dizer, não estão vinculadas ao estabelecimento das diretrizes decisórias da cúpula da Administração municipal.

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

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

Isto porque, todo e qualquer funcionário ou servidor tem o dever de prestar contas e de fornecer subsídios ao Prefeito ou secretário ao qual se encontra diretamente subordinado, acerca do andamento dos programas instituídos e a serem cumpridos pelos quadros aos quais está integrado. **Assim, esta característica, por si só, não é o quanto basta para tornar o cargo ou função como sendo de assessoramento.** Portanto, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade dos Cargos de Coordenador de Serviços, Assistente de Transporte de Gabinete, Secretária de Gabinete e Oficial de Gabinete, previstos nos Anexos I e V da Lei 1539/2007 do Município de Minas Novas.¹² (grifos nossos)

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

É dizer, sendo a hierarquia funcional inerente à organização administrativa, não é o simples fato de ser inerente a determinado cargo ou função a responsabilidade pela verificação da lisura ou não do desempenho funcional de servidores que lhe são subordinados, ainda que possível a aplicação de sanções disciplinares/administrativas, que autorizam seja o cargo, ou mesmo a função, tomados como sendo de chefia, assessoramento ou direção. Para referida caracterização é indispensável o liame entre a

¹² MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.11.025407-5/000. Rel. Des. Selma Marques. Julgamento em 27.2.2013. DJ de 26.4.2013.



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

estrutura decisória da administração, ou seja, a ligação entre os cargos de provimento em comissão, bem como das funções que lhe são afetas, aos postos funcionalmente atrelados à figura do Chefe do Executivo.

[...]

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

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

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

Do contrário a regra envolta em feições meritórias, é dizer concurso público, para galgar o ingresso nos quadros da administração pública, seria a exceção e, tal qual observado nos anexos listados pelo Ministério Público Estadual, restaria configurada uma estrutura quase toda ofensiva ao artigo 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

[...]

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

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

Não existe, em tais cargos, qualquer autonomia ou participação decisória frente ao Chefe do Executivo Municipal e seus secretários, agentes públicos, aos quais os futuros e eventuais ocupantes estão hierarquicamente subordinados, ainda que tenham como subordinados um amplo quadro de servidores - situação, esta última,



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

como já destacado, inerente à estrutura hierárquica da Administração Pública.¹³ (grifos nossos)

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

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CRIAÇÃO DE CARGO COMISSONADO SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULAS 279 E 280/STF. "É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico" (ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa). Para dissentir do entendimento firmado pelo Tribunal de origem quanto à natureza jurídica dos cargos, bem como saber se existe subordinação entre o servidor nomeado para a função criada pela lei e seu respectivo superior hierárquico, faz-se necessário analisar a legislação local impugnada (Leis nºs 1.786/1998, 1.983/2001, 2.203/2005, 2.267/2005, 2.370/2007, 2.609/2009, 2.675/2010 e 2.843/2011) e reexaminar os fatos e provas constantes dos autos, providências que não têm lugar neste momento processual, nos termos das Súmulas 279 e 280/STF. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental a que se nega provimento.¹⁴

EMENTA Embargos de declaração em recurso extraordinário. Conversão em agravo regimental, conforme pacífica orientação da Corte. Lei distrital que criou cargos em comissão para funções rotineiras da Administração Pública. Impossibilidade. 1. A decisão ora atacada reflete a pacífica jurisprudência da Corte a respeito do tema, a qual reconhece a inconstitucionalidade da criação de cargos em comissão para funções que não exigem o requisito da confiança para seu preenchimento. 2. Esses cargos, ademais, deveriam ser preenchidos por pessoas determinadas, conforme descrição constante da aludida lei. 3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual é negado provimento.¹⁵

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.

¹³ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.11.025407-5/000. Rel. Des. Selma Marques. Julgamento em 27.2.2013. DJ de 26.4.2013.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 820442 AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento em 20.11.2014. DJ de 21.11.2014.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 376440 ED/DF, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 13.11.2014. DJ de 14.11.2014.



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

CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. 1. Inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal n. 36/2008 e da Lei municipal n. 2.797/2001. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 2. Análise da natureza das atribuições do cargo. Súmulas ns. 279 e 280 do Supremo Tribunal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.¹⁶

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ALEGADA EXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA. PRECEDENTES DO PLENÁRIO. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICOPROBATÓRIO. NORMA DE INTERESSE LOCAL. SÚMULAS 279 E 280 DO STF. DESPROVIMENTO. O Plenário do Supremo, no julgamento da ADI 3.602, Rel. Ministro Joaquim Barbosa, assentou a inconstitucionalidade da norma municipal por incorrer em criação de cargos de direção, chefia e assessoramento desprovidos da necessária e característica relação de confiança. No mesmo sentido: ADI 1141, Rel. Ministra Ellen Gracie, Dj 29/08/03, ADI/MC 1269, Rel. Ministro Carlos Velloso, Dj 02/06/95, dentre outros. A Súmula 279/STF dispõe verbis: 'Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário'. É que o recurso extraordinário não se presta ao exame de questões que demandam revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, adstringindo-se à análise da violação direta da ordem constitucional. O debate em relação aos efeitos da Lei n.º 3.364/10 do município de Cubatão caracterizaria mera ofensa a direito local, cuja análise é vedada nesta instância, nos termos da Súmula n.º 280/STF, verbis: 'Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário'.¹⁷

No que tange aos cargos de *Chefe de Serviço, Supervisor de Contabilidade, Supervisor da Divisão de Transporte, Supervisor da Divisão de Materiais e Patrimônio, Supervisor da Divisão de Contabilidade, Supervisor da Divisão de Transporte e Serviços Gerais e Contador*, verifica-se que as suas atribuições sequer exigem o contato direto com a cúpula da Administração Municipal, eis que se voltam à rotina das Secretarias e dos órgãos municipais a que se encontram vinculados. Mostram-se,

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 801970 AgR/SP, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia. 2^a T. DJ de 13.06.2014.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 710350 AgR, Rel. Min. Luiz Fux. 1^a T. DJ de 20.02.2013.



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

pois, meramente técnicas, subalternas, operacionais e rotineiras as atribuições conferidas a tais cargos.

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

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

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMAS MUNICIPAIS. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. FUNÇÕES NÃO VINCULADAS À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 23 DA CRFB E ARTIGO 161, II, DA CEMG. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. O ordenamento constitucional estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei. Faz ressalva às nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Define, ainda, que as funções de confiança (exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo) e os cargos em comissão (a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei) destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (artigo 37, *caput* e incisos II e V, da CRFB; artigos 21, § 1º, e 23, *caput*, da CEMG). Alguns dos termos ou expressões contidos nas redações das leis municipais em comento poderiam até albergar vaga ideia de legitimidade constitucional ("Chefe", "Assessor", "Secretário"). **Não obstante a nomenclatura de que se valem, criaram cargos maquiados de comissionados, sem lhes oferecer, contudo, exata, pormenorizada e clara atribuição de direção, chefia ou assessoramento. Criaram cargos cujas atribuições, na verdade, são meramente técnicas, subalternas, operacionais, burocráticas, tais como a de coordenação, instrução, supervisão, auxílio, controle etc. Exemplos da rotina da Administração Pública municipal, que não revelam o requisito de confiança a ensejar o amparo constitucional.**



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

De tal modo, por não se tratarem de atividades inerentes aos legítimos cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, mas de cargos cujo provimento deve se dar por servidores efetivos, sua previsão legal, não obstante a nomenclatura utilizada, contrapõe-se ao princípio insculpido no artigo 37, II e V, da Constituição da República Federativa do Brasil, e no artigo 21, § 1º, da Constituição Estadual, que consagra como condição de acesso aos cargos públicos a prévia aprovação em concurso público.¹⁸ (grifos nossos)

No que pertinente aos cargos comissionados de *Secretários Executivos Contador, Superintendente de Controle Interno, Assessor Especial e Chefe de Serviço*, como dito, também não preenchem os requisitos constitucionais exigidos para as hipóteses de provimento em comissão, em flagrante afronta ao artigo 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais e ao inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

Infere-se que as atribuições acometidas aos *Chefes de Serviço e Secretários Executivos* são extremamente genéricas, o que não permite concluir por uma imediata subordinação do nomeado perante a autoridade nomeante e nem uma relação de confiança entre eles.

Especificamente quanto aos cargos de denominados “*Chefes*”, esse Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais também firmou entendimento no sentido de que:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 1º E DO ART. 2º, AMBOS DA LEI Nº. 1.450, DE 27 DE JANEIRO DE 2005 - CONSELHEIRO TUTELAR - ALÍNEA 'B', INCISO I, DO ART. 24; ALÍNEAS 'B', 'E' E 'G', INCISO IV, DO ART. 24; ALÍNEA 'B', INCISO V, DO ART. 24; ALÍNEAS 'G' E 'H', INCISO VII, DO ART. 24; ALÍNEAS 'D', 'E', 'F', 'G' E 'H', INCISO VIII, DO ART. 24, OBSERVANDO-SE, INCLUSIVE O ERRO MATERIAL CONSISTENTE NA REPETIÇÃO DOS CARGOS; DAS ALÍNEAS 'C' E 'D', INCISO X, DO ART. 24; E DA ALÍNEA 'B', INDEVIDAMENTE GRAFADA COMO ALÍNEA 'A', INCISO XII, DO ART. 24; TODOS DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº. 1.781, DE 16 DE

¹⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n.º 1.0521.10.011040-7/002. Rel. Des. Armando Freire. Julgamento em 8.8.2012. DJ de 31.8.2012.



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

SETEMBRO DE 2010, AMBAS DO MUNICÍPIO DE ILICÍNEA - FUNÇÕES MERAMENTE TÉCNICAS - PROVIMENTO ATRAVÉS DE CONCURSO PÚBLICO - CARGOS EM COMISSÃO - IMPOSSIBILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADES DECLARADAS. O Conselheiro Tutelar é agente público que, apesar de prestar serviço público relevante, cuidando da defesa de direitos e da proteção da criança e do adolescente, não pode ser considerado ocupante de cargo comissionado, por não desempenhar função de direção, chefia e assessoramento. **Os cargos mencionados na Lei Complementar Municipal nº 1.781, de 16 de setembro de 2010, do Município de Ilicínea, todos denominados Chefes de Divisão, cujas atribuições estão previstas no artigo 22, da referida Lei Complementar Municipal, não podem ser considerados como de direção, chefia e assessoramento, sendo funções meramente técnicas.** Assim, referidos cargos devem ser providos por concurso público. Procedência dos pedidos que se impõe.¹⁹ (grifos nossos)

E mais. Como enfatizado por esse Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, “observando que as admissões irregulares implicam no reconhecimento da nulidade dos atos pertinentes e na responsabilização das autoridades responsáveis (art. 37, §2º, CR), o Supremo Tribunal Federal tem concluído que a lei não pode criar cargos em comissão para exercício de funções próprias dos cargos de provimento efetivo, não correlacionados às atividades de direção, chefia e assessoramento e que não exijam, necessariamente, o liame de confiança em relação à autoridade nomeante”.²⁰

Nesse diapasão, na legislação do Município de Brasilândia de Minas, ora hostilizada, criam-se cargos públicos de provimento em comissão, cujas atribuições não evidenciam a imprescindível relação de fidúcia inerente à chefia, à direção e ao assessoramento. Restaram, pois, violados os arts. 21, § 1º, e 23 da Constituição Estadual e os incisos II e V do art. 37 da Constituição da República.

¹⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.12.061478-9/000. Rel. Des. Antônio Carlos Cruvinel. Julgamento em 24.4.2013. DJ de 17.5.2013.

²⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.13.091939-2/000. Rel.ª Des.ª Vanessa Verdolim Hudson Andrade. Julgamento em 18.11.2014. DJ de 28.11.2014.



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

2.5. Definição das atribuições concernentes aos cargos em comissão.
Necessidade de lei em sentido estrito.

Importante enfatizar que, para os cargos de *Procurador Geral do Município, Assistente Judiciário, Ouvidor, Oficial de Gabinete, Supervisor de Divisão de Execução e Controle Orçamentário, Supervisor da Divisão de Ensino Fundamental, Supervisor da Divisão de Cultura, Supervisor da Divisão de Lazer e Esporte, Supervisor da Divisão de Vigilância e Assistência à Saúde, Supervisor da Divisão de Planejamento e Apoio Administrativo à Saúde, Supervisor da Divisão de Programas de Atenção Básica, Supervisor da Divisão de Trabalho, Supervisor da Divisão de Apoio Comunitário, Supervisor da Divisão de Ação Social, Supervisor da Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Agropecuário, Supervisor da Divisão de Meio Ambiente, Supervisor da Divisão de Fomento à Indústria e ao Comércio, Supervisor da Divisão de Transportes, Supervisor da Divisão de Serviços Urbanos e Obras Públicas, Supervisor da Divisão de Tecnologia e Informatização da Educação, Supervisor da Divisão de Lazer e Esportes, Supervisor da Divisão de Projetos Culturais e Oficinas de Arte, Chefe do Serviço de Supervisão e Orientação, Chefe do Serviço de Reciclagem e Capacitação do Corpo Docente, Chefe do Serviço de Vigilância Epidemiológica, Chefe do Serviço de Controle de Endemias, Chefe do Serviço de Vigilância Sanitária, Chefe do Serviço de Assistência à Saúde, Chefe do Serviço de Controle, Avaliação e Auditorias, Chefe do Serviço de Administração, Finanças e Apoio Administrativo, Chefe do Serviço de Alimentação e Transporte Escolar, Chefe do Serviço de Almoxarifado, Chefe do Serviço de Recursos Humanos, Chefe do Serviço de Cadastro, Tributação e Fiscalização, Chefe do Serviço de Planejamento, Chefe do Serviço de Tesouraria, Chefe dos Serviço Urbanos e Obras Públicas, Chefe do Serviço de Supervisão e Orientação, Chefe do Serviço de Lazer e Esporte e Chefe do Serviço de Projetos Culturais e Oficinas de Arte, sequer foram especificadas atribuições por lei.*

Ora, a criação de cargos, conforme lição de Diógenes Gasparini, “significa sua institucionalização com denominação própria, quantidade certa,



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

função específica e correspondente estipêndio”²¹ (grifo nosso). Demais disso, se função nada mais é que atribuição, ou plexo de atribuições inerentes a todos os 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:²²

[...] 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 Pietro²³ expõe que:

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

Crucial registrar, ainda, a lição de Hely Lopes Meirelles²⁴, para quem:

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

Como dito, o *caput* do artigo 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que reproduz de forma literal o disposto no inciso V do artigo 37 da

²¹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 250.

²² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editores. 8 ed. p. 598.

²³ Autora citada in *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 17 ed., p. 438.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores, 32 ed. p. 417.



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

Constituição da República, dispõe, expressamente, que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

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

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

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

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

Como bem ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da impessoalidade “significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve nortear o seu comportamento”²⁵.

Em relação ao princípio da moralidade administrativa, vale trazer à baila os ensinamentos Celso Antônio Bandeira de Mello²⁶:

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

²⁵ PIETRO, Maruá Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2006. pg. 71.

²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 16 ed. Malheiros, 2003. pg. 109.



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

Da análise desse trecho, é possível extrair que estão compreendidos, no âmbito da moralidade, os chamados cânones da *lealdade* e da *boa-fé*, os quais estipulam que a Administração há de proceder em relação aos administrados com lhanza e transparência. É, pois, proibido qualquer comportamento eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos²⁷.

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

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

²⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. pg. 109.



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

*atribuições, que devem ser necessariamente de direção, chefia e assessoramento*²⁸ (grifo nosso).

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

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

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

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

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

²⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.09.508357-2/000 – Rel. Des. Herculano Rodrigues – j. 20.09.2010 - DJ 14.01.2011.



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

legislativo a definir a respectiva denominação, jornada e remuneração.²⁹

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

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

[...]

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[...]³⁰

²⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.12.058107-9/000. Rel. Des. Heloisa Combat. Julgamento em 9.01.2013. DJ de 1º.02.2013.

³⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.12.058107-9/000. Rel. Des. Heloisa Combat. Julgamento em 9.1.2013. DJ de 1º.2.2013.



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

Desse modo, flagrante a inconstitucionalidade dos dispositivos da legislação do Município de Brasilândia de Minas, por meio dos quais foram nominados certos cargos públicos sem que fossem fixadas as atribuições inerentes a eles.

3. Conclusão

Ante o exposto, considerando as inconstitucionalidades existentes nos diplomas 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 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;

Considerando, por fim, que o instituto da *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade expede a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, nos termos abaixo fixados:

- a) a adoção de medidas tendentes à **revogação do disposto no caput do artigo 51 da Lei Complementar n.º 01/2002, do Município de Brasilândia de Minas;**



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

b) a adoção de medidas tendentes à **revogação do disposto no caput do artigo 57 da Lei Complementar n.º 01/2002, do Município de Brasilândia de Minas;**

c) a adoção de medidas tendentes à revogação dos cargos em comissão de *Assessor Especial, Superintendente de Controle Interno, Supervisor da Divisão de Materiais e Patrimônio, Supervisor da Divisão de Contabilidade, Supervisor da Divisão de Transporte e Serviços Gerais, Chefe de Serviço, Secretário Executivo e Contador*, previstos Anexos I e II da Lei Complementar n.º 01/2002; do parágrafo único do art. 7º, dos incisos I, II, III, IV, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV e XVI, do art. 12, dos Anexos I, II, e III, todos da Lei Complementar n.º 17/2009; do § 1º do art. 3º, do parágrafo único do art. 4º, do parágrafo único do art. 5º, do parágrafo único do art.7º, do art. 9º e seus §§º a 3º, do art. 12 e seus incisos I, II, III e IV, estes da Lei Complementar n.º 024/2013, todas do do Município de Brasilândia de Minas, ou, em interpretação conforme a Constituição, a **adequação** da redação dos mencionados dispositivos, transformando os cargos comissionados em funções de confiança, a exigir **recrutamento restrito**;

d) a adoção de medidas tendentes à **revogação expressa** dos cargos em comissão, **que não possuem as atribuições específicas de direção, chefia ou assessoramento**, existentes no âmbito municipal, cujas nomeações tiveram fundamento nos Anexos I e II da Lei Complementar n.º 01/2002 e nos Anexos II e III da Lei Complementar n.º 017/2009, ambas do Município de Brasilândia de Minas.



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

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 30 (trinta) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência adote as medidas sugeridas, em sendo esse o entendimento, nos termos da disposição anterior.

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

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta) 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, 9 de junho de 2015.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade