



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedimento Administrativo n.º: 0024.14.005253-1**

**Representante:** Adalberto Lopes Castro

**Representado:** Câmara Municipal de Cláudio

**Objeto:** Inconstitucionalidade de dispositivos de Lei Municipal

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

---

Lei Complementar Municipal. Anexo. Cargos comissionados. Inexistência de relação de confiança. Desvirtuamento quanto às atribuições de chefia, direção e assessoramento. Inconstitucionalidade.

**Excelentíssimo Presidente da Câmara,**

## **1. Preâmbulo**

O presente expediente foi instaurado no âmbito desta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade em razão de representação feita pelo Promotor de Justiça atuante na Comarca de Cláudio, para fins de verificação de eventual inconstitucionalidade da legislação municipal que versa sobre a criação de cargos comissionados no âmbito do Poder Legislativo do Município de Cláudio.

Constatada a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar n.º 65/2013, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade da lei 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.

---

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade  
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar  
Santo Agostinho - Belo Horizonte - MG



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## 2. Da fundamentação

### 2.1 DO TEXTO LEGAL IMPUGNADO

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade.

**Lei Complementar Municipal n.º 65, de 10 de dezembro de 2013.**

[...]

### Anexo V

CARGO	RECRUTAMENTO	VAGAS	PROVIMENTO	JORNADA	ATRIBUIÇÕES	REMUNERAÇÃO	ESCOLARIDADE
Chefe de Secretaria	Amplo	01	Livre nomeação e exoneração	Dedicação Integral	Vide abaixo	R\$ 3.212,05	Ensino médio, completo ou superior em qualquer área
Assessor legislativo	Amplo	01	Livre nomeação e exoneração	Dedicação Integral	Vide abaixo	R\$ 1.800,00	Ensino médio, completo ou superior em qualquer área
Chefe Contábil	Amplo	01	Livre nomeação e exoneração	Dedicação Integral	Vide abaixo	R\$ 3.212,05	Técnico Contábil ou Superior em Ciências Contábeis, com inscrição nos quadros



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

							do Conselho Regional de Contabilidade
--	--	--	--	--	--	--	--

**ATRIBUIÇÕES DO CARGO EM COMISSÃO DE CHEFE DE SECRETARIA**

1. Controlar a agenda e os compromissos da Presidência da Câmara;
2. Participar, juntamente com a presidência, de eventos e reuniões, quando designado;
3. Despachar com o Presidente os expedientes da Secretaria da Câmara (informando-o de tudo que se passa no Poder Legislativo);
4. Transcrever ditados, discursos, conferências, palestras e explicações etc;
5. Agendar o uso de veículo da Câmara por Vereadores, para que não haja contratempus;
6. Revisar e arquivar o controle do Boletim de tráfego, informando ao setor contábil as horas extras realizadas pelo motorista;
7. Planejar, organizar, coordenar e controlar os serviços da secretaria.
8. Conferir documentos elaborados na secretaria.
9. Aplicar as técnicas Secretariais para controle e organização do Poder Legislativo (arquivos, agenda, reuniões, cerimoniais, etc);
10. Orientar na avaliação e na seleção da correspondência para fins de encaminhamento Superior;
11. Gerenciar informações auxiliando na execução das tarefas administrativas e em reuniões, coordenando e controlando equipes e atividades;
12. Coletar informações para consecução de objetivo e metas da Instituição;
13. Conhecer e aplicar a legislação pertinente a sua área de atuação e dos protocolos da Instituição;
14. Controlar a organização do arquivo;
15. Planejar as festas e os eventos, inclusive designando servidores para efetivação do mesmo.
16. Manter organizado o arquivo fotográfico do Poder Legislativo;
17. Orientar e participar da avaliação de desempenho dos servidores lotados na secretaria;
18. Controlar o ponto dos servidores (conferências de horas trabalhadas, ausências, folgas, atrasos, etc.) e repassa-los impressos à contadoria para providências;
19. Controlar as cópias xerográficas feitas, tanto na demanda interna quanto externa, informando ao prestador de serviço o volume de cópias mensais;
20. Implementar registros ou outros meios que facilite o controle, pesquisa, agilidade nas informações referente a documento do Poder Legislativo;

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade  
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar  
Santo Agostinho - Belo Horizonte - MG



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

21. Na ausência de assessor e técnicos legislativos, executar na respectiva ordem, tarefas destinadas a eles;
22. Conferir e finalizar os documentos que deverão ser encadernados para comporem os arquivos da Câmara;
23. Prestar (juntamente com a assessoria jurídica) informações, orientações e assessoria nos inícios e encerramentos de mandatos, no que se refere ao processo legislativo e atuação dos vereadores;
24. Participar de programa de treinamento, quando convocado;
25. Participar, conforme a política interna da Instituição, de projetos, cursos, eventos, comissões, convênios e programas de ensino, pesquisa e extensão;
26. Executar tarefas pertinentes à área de atuação, utilizando-se de equipamentos e programas de informática;
27. Executar outras tarefas compatíveis com as exigências para o exercício da função.

**REQUISITOS PARA INVESTIDURA NO CARGO: Conhecimentos gerais e cursos em processo e técnica legislativa, em administração pública (Legislativo), com experiência mínima de cinco anos nesta área; cerimonial público, arquivo, avaliação de desempenho. Conhecimentos básicos de informática (editor de textos, planilhas e sistemas operacionais da internet).**

**ATRIBUIÇÕES DO CARGO EM COMISSÃO DE ASSESSOR LEGISLATIVO**

1. Organizar a pauta dos trabalhos do Poder Legislativo;
2. Zelar para que os serviços de todas as unidades auxiliares sejam executados em dia e na mais perfeita ordem;
3. Comparecer às sessões da Câmara (Plenária, comissões, solenes e outras) e prestar assessoramento direto ao Presidente, a Mesa Diretora e aos demais Vereadores;
4. Anotar todas as ocorrências havidas durante as sessões da Câmara para transcrevê-las em atas.
5. Elaborar (na falta do técnico) e revisar as atas das sessões da Câmara;
6. Colecionar leis, decretos, portarias e demais atos normativos municipais, estaduais e federais de interesse da Câmara, de maneira a facilitar aos Vereadores o acesso a estes documentos, toda vez que se fizer necessário;
7. Elaborar (na falta do técnico) e revisar todo o expediente inter e externo da Câmara e providenciar seu encaminhamento aos destinatários;
8. Fazer o controle de numeração dos documentos expedidos pelo Poder Legislativo;
9. Prestar assessoria nos assuntos relacionados ao processo legislativo e atuação parlamentar, à Mesa Diretora, Às Comissões e aos Vereadores;
10. Conferir os documentos e informações contidas no site da Câmara, bem como disponibilizar material para o responsável efetivar a divulgação e atualização do mesmo;
11. Responsabilizar-se pelo arquivo de áudios das sessões, bem como dos



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

<p>demais documentos da secretaria anualmente, ou conforme necessidade, após os documentos serem efetivamente organizados pelos auxiliares;</p> <ol style="list-style-type: none"><li>12. Conferir documentos que não foram respondidos, prazos para efetivação dos mesmos e providências necessárias a sua realização;</li><li>13. Acessar técnicos e promover orientação destes, quando necessário;</li><li>14. Gravar áudio das sessões (na ausência do técnico);</li><li>15. Elaborar Proposições de Lei, pós projeto aprovado em plenário;</li><li>16. Conferir Leis com respectivas proposições, a fim de verificar sua veracidade;</li><li>17. Na ausência do técnico, elaborar tarefas destinadas a ele;</li><li>18. Participar de cursos, eventos, comissões e outros, quando convocado;</li><li>19. Executar tarefas pertinentes à área de atuação, utilizando-se de equipamentos e programas de informática;</li><li>20. Realizar, enfim, todas as tarefas pertinentes à Secretaria da Câmara não especificadas nestes anexo (sic), que vejam a ser designadas pelo (a) Chefe de Secretaria.</li></ol>
<p>REQUISITOS PARA INVESTIDURA NO CARGO: Conhecimentos gerais e curso em processo legislativo e administração pública (Legislativo), com experiência mínima de três anos nesta área. Conhecimentos básicos de informática (editor de texto, planilhas e sistemas operacionais da internet).</p>
<p><b>ATRIBUIÇÕES DO CARGO EM COMISSÃO DE CHEFE CONTÁBIL</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Prestar serviços técnicos na área de contabilidade em relação ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE/MG, à Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando a Mesa Diretora na elaboração do orçamento anual do Poder Legislativo e confeccionar os balancetes mensais, balanço geral e respectivas prestações de contas;</li><li>2. Assessorar o Presidente da Câmara e Executar suas ordens;</li><li>3. Empenhar as despesas da Câmara e processa-las de acordo com a lei;</li><li>4. Elaborar, bem como encaminhas as informações anuais, guias de recolhimento relativas ao INSS, IS, RAIS, DIRF, GEFIPS, SEFIPS, dentre outras;</li><li>5. Orientar-se com assessoria contratada pela Câmara sempre que necessário, por telefone ou por escrito e outros meios de comunicação;</li><li>6. Oferecer sempre que solicitado suporte à assessoria jurídica da Câmara;</li><li>7. Elaborar e encaminhar aos órgãos competentes todos os relatórios exigidos ou que venham a ser exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Federal 4.320/64;</li><li>8. Encaminhar a prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, bem como quaisquer outros relatórios ou documentos exigidos ou que venham a ser exigidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;</li><li>9. Encaminhar ao Poder Executivo local os documentos eventualmente</li></ol>



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

solicitados;

10. Elaborar o orçamento anual da Câmara Municipal;
11. Elaborar parecer sobre a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual;
12. Atender, enfim, a todas as demais questões ligadas à contabilidade, não previstas no rol acima.

REQUISITOS PARA INVESTIDURA NO CARGO: Curso Técnico de Contabilidade ou Curso Superior em Ciências Contábeis, com registro no respectivo órgão de classe. Conhecimentos gerais em contabilidade pública, com experiência mínima de cinco anos em contabilidade pública, em especial quanto ao Poder Legislativo. Conhecimentos básicos de informática.

## 2.2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO PARA ADMISSÃO DE SERVIDORES E SOBRE AS EXCEÇÕES ADMITIDAS

Consoante se infere do inciso II do artigo 37 da Constituição da República, regra geral, o acesso a determinados cargos públicos dá-se com a necessária realização de concurso público. Outrossim, infere-se do mesmo dispositivo legal exceção a tal exigência, a saber, a nomeação para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Senão, veja-se:

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:

[...]

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



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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)

Quanto à obrigatoriedade do concurso público, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n.º 685, do seguinte teor:

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.<sup>1</sup>

Ademais, a Suprema Corte brasileira já manifestou o seguinte entendimento:

---

<sup>1</sup> *Apud* BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 1401p. p.388.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O provimento de cargos públicos tem sua disciplina traçada, com vigor vinculante, pelo constituinte originário, não havendo que se falar, nesse âmbito, em autonomia organizacional dos entes federados.<sup>2</sup>

Ante o exposto, depreende-se que as hipóteses para provimento em comissão, previstas nas Leis Complementares ora vergastadas, burlaram a exigência constitucional do concurso para acesso ao serviço público.

2.3 LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL E ANEXOS. CARGOS COMISSIONADOS. INEXISTÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES CONCERNENTES À CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO. PRESCINDIBILIDADE DO REQUISITO DE CONFIANÇA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STF.

Avulta da Lei Complementar n.º 65/2013, do Município de Cláudio, que, para os cargos de *Chefe de Secretaria*, *Assessor Legislativo* e *Chefe Contábil*; não se vislumbram atribuições concernentes às funções de assessoria, chefia ou direção, tampouco o vínculo de confiança entre os nomeados e a autoridade nomeante, requisito essencial aos cargos de provimento em comissão.

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.

O propósito, certamente, não foi assentar em cargos relevantes pessoas da confiança dos Vereadores, a fim de buscar a eficiência administrativa e,

---

<sup>2</sup> STF, RTJ 154/45.





PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

por consequência, um serviço de melhor qualidade para a população. A real intenção que se percebe, diversamente, foi abrigar, sem concurso público e em detrimento do erário, cargos em comissão para *funções meramente técnicas, operacionais ou subalternas*.

Não se pode olvidar que constitui uma das principais características dos cargos em comissão a livre nomeação e exoneração dos servidores comissionados. Assim assevera Jessé Torres Pereira Júnior, citando Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quanto ao cargo em comissão, preleciona que 'quer unicamente dizer que é predisposto a receber ocupante que nele não obterá fixidez. Sua permanência será sempre instável... é possível que alguém continue indefinidamente em um cargo em comissão – bastando para tanto que nunca seja desligado dele pela autoridade superior a cuja confiança deva responder –, sem que com isto ganhe qualquer direito à persistência no cargo. Juridicamente, o cargo em comissão não comporta qualquer garantia de permanência porque é de confiança. O que pode ocorrer é a sucessão de autoridades que considerem o ocupante de cargo em comissão como de confiança e por isso o mantenham nele.'<sup>3</sup>

Portanto, os cargos enumerados na Lei Complementar Municipal n.º 65/2013, em seu Anexo V, afastaram-se dos direcionamentos doutrinários mais abalizados, segundo os quais:

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

---

<sup>3</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 503p. p. 89.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

atividade administrativa pública. Serão os responsáveis pela pertinência das decisões de política administrativa do serviço público, com sustentação técnica.<sup>4</sup>

E mais:

O titular de cargo em comissão mantém vínculo profissional e funcional temporário com as atribuições do cargo; são dirigentes e assessores cuja investidura durará enquanto for íntegra a relação de confiança que gerou o comissionamento; exaurida a relação, são exoneráveis ao critério da autoridade competente.<sup>5</sup>

Acerca do tema, sedimentou-se, no STF, entendimento no sentido de que:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clinico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição Federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados.<sup>6</sup> (Grifos nossos)

Extrai-se do voto proferido pelo ministro Joaquim Barbosa, por

---

<sup>4</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 503p. p. 91.

<sup>5</sup> ob. cit. p. 89.

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.602/GO. Pleno. Rel. Min. Joaquim Barbosa. J. 14/4/2011. DJ 7/6/2011.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ocasião do julgamento da ADI nº 3.602/GO:

A lei impugnada, dentre outros, criou os cargos em comissão de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. **Como se vê, trata-se de cargos com atribuições estritamente técnicas para cujo exercício não há necessidade de qualquer relação de confiança entre o servidor nomeado e seu superior hierárquico.**

A toda evidência, são cargos que devem ser preenchidos por servidores regularmente admitidos após aprovação em concurso público, como determina o art. 37, II da Constituição federal.

**Ressalto que o Supremo Tribunal Federal tem interpretado essa norma constitucional do art. 37, II como exigência de que a exceção à regra do provimento de cargos por concurso público só se justifica concretamente com a demonstração - e a devida regulamentação por lei - de que as atribuições de determinado cargo sejam mais bem atendidas por meio do provimento em comissão, no qual se exige a relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado** (ADI 1.141, tel. Min, Ellen Gracie, Pleno DJ de 29.08.2003; ADI 2.427-MC, rel. min. Nelson Jobim, Pleno DJ de 08.08.2003; ADI 1.269/MC, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 25.08.1995). Esse entendimento já se consolidara sob a vigência da Constituição anterior (Rp 1.368, rel. min. Moreira Alves, Pleno, j. 21.05.1987; Rp 1.282, rel. min. Octavio Gallotti, Pleno, j. 12.12.1985).

Em síntese, a lei 15.224/2005 do estado de Goiás, em relação aos dispositivos ora impugnados, viola o art. 37, II e V da Constituição federal de 1988 porque criou cargos em comissão: (i) que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção; e (ii) que não demandam relação de confiança típica dos cargos de provimento em comissão.<sup>7</sup> (Grifos nossos)

Não basta, portanto, para a adequação constitucional, que o nome deste ou daquele cargo remeta a funções que exijam especial confiança, necessário é que as atribuições reflitam essa natureza. Nesse sentido o Egrégio Órgão Especial do Tribunal do Rio Grande do Sul assim decidiu:

---

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.602/GO. Pleno. Rel. Min. Joaquim Barbosa. J. 14/4/2011. DJ 7/6/2011.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS EM COMISSÃO. LEI MUNICIPAL 349/2008, DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. Ainda que os cargos criados através da referida Lei tenham o nome de Chefe, Diretor, Supervisor ou de Coordenador, certo é que são, por sua natureza, cargos de provimento efetivo e que, por isso, deveriam ser providos por meio de concurso público. O simples nome dado ao cargo não o transmuda em cargo em comissão. Atribuições meramente técnicas ou burocráticas não se harmonizam com a função de chefia, assessoramento ou direção, ínsita aos cargos em comissão em razão do conteúdo do texto constitucional. Violação da regra do art. 32, caput, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70028725281, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flores de Camargo, Julgado em 17/08/2009)

Do voto do ilustre Desembargador-Relator José Aquino Flôres de Camargo daquele Tribunal, destaca-se:

Ainda que muitos desses cargos criados possuam o nome de Chefe, Assessor ou de Coordenador, certo é que são, por sua natureza, são cargos efetivos e que, por isso, devem ser providos por meio de concurso público. Em outras palavras: o simples nome dado ao cargo não o transmuda em cargo em comissão. Vale salientar que atribuições meramente técnicas ou burocráticas não se harmonizam com a função de chefia, assessoramento ou direção, ínsita aos cargos em comissão em razão do conteúdo do texto constitucional.

Também o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais declarou a inconstitucionalidade de dispositivos semelhantes aos ora impugnados e insertos em leis municipais. Assim, veja-se:

AÇÃO 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;



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 N.º 1.781, DE 16 DE 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 n.º 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.<sup>8</sup> (grifos nossos)

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Leis complementares que criam cargos em comissão. Violação aos artigos 21, § 1º e 23, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Eleição para provimento de cargos de diretores de escolas municipais. Atribuição exclusiva do chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. **Os cargos em comissão, forma excepcional de provimento de cargos da Administração Pública, são utilizados para funções de chefia, direção e assessoramento, sendo vedado ao Município criar cargos comissionados para a realização de atividades meramente técnicas ou burocráticas, sob pena de se ofender aos princípios da moralidade e impessoalidade que norteiam o serviço público.** É competência privativa do Chefe do Poder Executivo o provimento de cargos em comissão de diretor de escola pública, sendo vedado o processo eleitoral ou seletivo para o seu provimento.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> 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.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Nota-se que os cargos ora impugnados apresentam atribuições meramente técnicas, tais como “*conferir documentos elaborados na secretaria, agendar o uso de veículo da Câmara por Vereadores*”, “*organizar a pauta dos trabalhos do Poder Legislativo, gravar áudios das sessões*”, “*prestar serviços técnicos na área de contabilidade em relação ao TCE/MG, encaminhar prestação de contas*” ou subordinadas, operacionais, a exemplo da realização de todas as tarefas pertinentes à Secretaria da Câmara que venham a ser designadas pelo Chefe de Secretaria (item 20), que é uma das atribuições do Assessor Legislativo.

Acerca de cargos cujas atribuições sejam meramente de orientação e suporte técnico ao agente político, já decidiu o Órgão Especial do TJMG que:

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

Isto porque, todo e qualquer funcionário ou servidor tem o dever de prestar contas e de fornecer subsídios ao Prefeito ou secretário ao qual se encontra diretamente subordinado, acerca do andamento dos programas instituídos e a serem cumpridos pelos quadros aos quais está integrado. **Assim, esta característica, por si só, não é o quanto basta para tornar o cargo ou função como sendo de assessoramento.** Portanto, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade dos Cargos de Coordenador de Serviços, Assistente de Transporte de Gabinete, Secretária de Gabinete e Oficial de Gabinete, previstos nos Anexos I e V da Lei 1539/2007 do Município de Minas Novas.<sup>10</sup> (grifos nossos)

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.10.017509-0/000 – Rel. Des. Antônio Armando dos Anjos – j. 22/6/2011 - DJ 22/7/2011.

<sup>10</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.11.025407-5/000. Rel. Des. Selma Marques. Julgamento em 27.2.2013. DJ de 26.4.2013.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

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

[...]

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

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

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



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.<sup>11</sup>

[...]

Assim, para que a lei criadora de um cargo em comissão não venha a se constituir em burla ao princípio constitucional enunciado expressamente pelo artigo 37, incisos I e II, da Constituição da República, deverá observar criteriosamente a natureza das funções a serem desempenhadas, pois, no dizer de Celso Antonio Bandeira de Mello (O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, Editora Revista dos Tribunais, 1.<sup>a</sup> edição, pág. 49), “*impende que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo*”.

É incontestável que os cargos anteriormente relacionados, não se apresentam como cargos ou funções da administração superior, ou mesmo de “*direção, chefia e assessoramento*”, que exijam relação de confiança ou especial fidelidade às diretrizes traçadas pela autoridade nomeante, mas sim de cargos comuns, de natureza profissional, que devem ser assumidos em caráter permanente por servidores aprovados em concurso.

Ademais, considerando a generalidade de algumas atribuições e a necessidade de sua designação por outro agente público, não há que se falar em *fidúcia*, atributo característico dos cargos em comissão, porque não existe, no exercício dos mencionados cargos, qualquer autonomia ou participação decisória frente aos Vereadores<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> j. cit.

<sup>12</sup> Quanto à generalidade das atribuições, eis trecho da decisão proferida pelo Tribunal Mineiro na ADI n.º 1.0000.12.086798-1/000: “A generalíssima menção a “atividades de orientação” ou “atividades auxiliares”





PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Não se trata, portanto, de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, mas de cargos ou funções cujo provimento deve se dar por servidores efetivos, conforme comando constitucional (artigos 21, § 1º e 23, da Constituição Mineira).

A exigência constitucional (CF/88, art. 37, V e CEMG/89, art. 21, §1º e art. 23), no tocante a que os cargos em comissão somente sejam direcionados à direção, chefia e assessoramento, vinculou o legislador infraconstitucional, que não conta com a faculdade de criá-los, dando-lhes atribuições da sua conveniência.

Portanto, somente em situações excepcionais é que se pode dispensar o concurso público, sob pena de ofensa ao princípio da igual acessibilidade aos cargos públicos previsto, expressamente, nos incisos I e II do artigo 37 da Carta Magna, bem como aos princípios da moralidade administrativa, da eficiência e da impessoalidade (CEMG, art. 13).

Portanto, a inconstitucionalidade fica explícita com a leitura do diploma normativo objurgado, através da qual se percebe o desvirtuado do quadro de cargos em comissão elencados.

2.4 LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. CARGOS EM COMISSÃO. NÃO PREVISÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO A SER PREENCHIDO POR SERVIDORES DE CARREIRA. INCONSTITUCIONALIDADE.

A par disso, 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

---

habilita-se a abarcar qualquer função pública, seja ela técnica, subalterna ou profissional, permitindo o desvirtuamento do modelo de ingresso no funcionalismo público, em clara ofensa à impessoalidade administrativa. Ademais, o fato de que a atribuição específica e efetiva do cargo será determinada, na prática, por outro agente público e não pela lei, já denota o caráter subalterno da função.” [TJMG-Rel. Márcia Milanez]

---



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 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)<sup>13</sup>

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

---

<sup>13</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 7 ed., São Paulo : Saraiva, 2002, p. 183.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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)<sup>14</sup>

Ocorre que não há, no diploma municipal, qualquer previsão do percentual mínimo de cargos comissionados que devem ser preenchidos por servidores de carreira. E mais. Do teor do Anexo que cria as atribuições dos cargos de provimento em comissão, é possível extrair que TODOS os cargos comissionados são de recrutamento amplo, em total afronta ao previsto constitucionalmente.

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

### 3. Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, valendo-se das suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, ante o exposto e considerando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais apontados;

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

---

<sup>14</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p. 475.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Constituição do Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legislativo, 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 ao **Presidente da Câmara Municipal**:

a) a adequação da redação do Anexo V da Lei Municipal n.º 65/2013, excluindo-se os cargos de *Chefe da Secretaria, Assessor Legislativo e Chefe Contábil* da listagem de cargos comissionados e estabelecendo-se que os mesmos sejam providos por servidores de carreira, em razão de suas atribuições serem meramente técnicas, subalternas e não demandarem *fidúcia*.

c) na hipótese de criação de nova lista de cargos comissionados, que sejam estabelecidas atribuições que realmente sejam compatíveis com a exceção constitucional.

b) a destinação de um percentual mínimo de cargos comissionados a serem providos apenas por servidores efetivos, conforme exigência constitucional.

2) Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, 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.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

3) 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) 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 fixado no item 2, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Na hipótese do não cumprimento dos termos da presente Recomendação no prazo estipulado, entender-se-á não ter sido ela acatada, o que ensejará a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade por esta Procuradoria-Geral de Justiça, em face dos dispositivos apontados.

Belo Horizonte, 22 de julho de 2014.

MARIA ANGÉLICA SAID  
Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade