



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUANHÃES

## ESTADO DE MINAS GERAIS

### PARECER AO PROJETO DE LEI N° 55/2014

#### RELATÓRIO

De autoria do Chefe do Poder Executivo, o projeto de lei n. 55/2014 cria a Ouvidoria Pública Municipal destinada a zelar pela legalidade, eficiência e moralidade dos atos da Administração direta e indireta, nos termos da lei Orgânica do Município.

Para a estruturação e funcionamento da Ouvidoria Pública Municipal ficam criados os seguintes cargos:

- 01 (um) cargo de Ouvidor Público Municipal.
- 01 (um) cargo de Diretor de Departamento.
- 01 (um) cargo de chefe de divisão.
- 01 (um) cargo de chefe de setor.

Pela proposta, o município providenciará o DISK OUVIDORIA bem como a sua divulgação ampla ao cidadão.

Além disso, o executivo municipal poderá instituir no âmbito do Município a “OUVIDORIA ITINERANTE”.

Por último, se aprovado, a lei complementar revogará as disposições em contrário e entrará em vigor na data da sua publicação.

**É o relatório. Passo a opinar.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUANHÃES

## ESTADO DE MINAS GERAIS

### PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA AO PROJETO DE LEI N° /2014

#### (a) Abordagens Necessárias.

Um dos princípios norteadores do provimento de cargos públicos reside na ampla acessibilidade e igualdade de condições a todos os interessados.

Esse princípio busca garantir acesso com a obrigatoriedade da realização do concurso público, para que, sem que reste tangenciado o princípio da isonomia, preserve-se também a eficiência da máquina estatal, consubstanciada na escolha dos candidatos mais bem preparados para o desempenho das atribuições do cargo público.

**ESSA REGRA COMPORTA EXCEÇÕES**, mas excepcional possibilidade de acesso sem a prévia realização de concurso público não admite o uso dessa prerrogativa para burlar a regra do acesso a cargos mediante aprovação em concurso público.

Nesse sentido a criação do cargo em comissão se limita a cargos que comporte atribuições de assessoramento, chefia e direção em nível superior, nas quais esteja presente a necessidade de relação de confiança com os agentes políticos para o desempenho de tarefas de articulação, coordenação, supervisão e controle de diretrizes político-governamentais.

Dessa maneira, não coaduna a criação de cargos em comissão – cuja qualificação é matéria da reserva legal absoluta – com atribuições ou funções profissionais, operacionais, burocráticas, técnicas, administrativas e rotineiras.

Para verificar a excepcionalidade que autoriza a criação de cargos em comissão e seu respectivo provimento sem a realização de concurso público passa a ser indispensável a análise do plexo de atribuições do cargo público a ser criado.



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUANHÃES

## ESTADO DE MINAS GERAIS

### (b) Cargo de Ouvidor Público Municipal

O inciso V do artigo 37 da Constituição Federal estabelece que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

*Art.37 - [...]*

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

Em obediência à estrita assiduidade, estabelece o artigo 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais que:

*"Art.23 - As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (Caput com redação dada pelo art. 5º da Emenda à Constituição nº 49, de 13/6/2001.)" (Grifo nosso)*

De acordo com o artigo 3º do projeto de lei em análise o plexo de atribuições do cargo em comissão de Ouvidor Público Municipal consiste em:

- zelar pela legalidade, moralidade e eficiência dos atos da Administração do Município, sugerindo medidas para a correção de erros, abusos ou omissões dos órgãos da Administração;
- promover a observação das atividades, em qualquer tempo, de todo e qualquer órgão da Administração Municipal, direta ou indireta, sob o prisma da obediência às regras da legalidade, imparcialidade, publicidade e moralidade, com vistas à proteção do patrimônio público;



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUANHÃES

## ESTADO DE MINAS GERAIS

- receber e apurar a procedência das reclamações, denúncias e sugestões que lhe forem dirigidas e propor a instauração de sindicâncias e inquéritos, sempre que cabíveis, como também recomendando aos órgãos da Administração as medidas necessárias à defesa dos direitos dos cidadãos;
- receber o cidadão ou seus representantes legítimos da comunidade, ouvindo-os, baixando a termo suas reclamações ou denúncias.
- manter permanente contato com as entidades representativas da sociedade com vistas ao aprimoramento dos serviços públicos e sua perfeita adequação às necessidades dos municípios;
- promover estudos, propostas e gestões, em colaboração com todos os órgãos da Administração Municipal, objetivando minimizar a burocracia, prejudicial ao bom andamento da máquina administrativa;
- fazer publicar semestralmente, relatório da Ouvidoria Pública, informando o número de reclamações e consultas feitas, bem como o encaminhamento dado a cada uma delas;
- buscar a cooperação com outros órgãos afins, objetivando a ação conjunta em defesa da cidadania;

**Consoante se constata, a natureza do plexo de atribuições previstas no artigo 7º do projeto de lei sob análise é meramente técnica, subalterna, burocrática, e rotineira.**

Dessa maneira, verifica-se que o assinalado cargo não possui harmonia com os vetores norteadores do sistema pátrio, em flagrante afronta ao artigo incisos V do artigo 37 da Constituição Federal e ao artigo 23 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim vem firmando o seu entendimento:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
- MUNICÍPIO DE BONITO DE MINAS - LEIS MUNICIPAIS -  
CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS - AUSÊNCIA  
DE ATRIBUIÇÃO DAS FUNÇÕES DOS RESPECTIVOS -**



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUANHÃES

## ESTADO DE MINAS GERAIS

ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO DE CARGO DE COORDENADOR - RELAÇÃO DE CONFIANÇA - INEXISTÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1 - Para a criação de cargos comissionados, apresenta-se necessário que o legislador especifique as respectivas atribuições, tendo em vista a necessidade de demonstrar que se destinam às funções de assessoramento, chefia ou direção, além de demandarem relação de confiança entre o servidor nomeado e seu superior hierárquico. 2- Padecem de vício de inconstitucionalidade as normas municipais do Município de Bonito de Minas, que preveem a criação de cargos comissionados que encerram funções eminentemente burocráticas, de supervisão e fiscalização, não caracterizando o exercício de atribuições de direção, chefia ou assessoramento, além de não exigirem a configuração do vínculo de confiança entre o servidor e a autoridade nomeante.

Percebe-se então que a criação de cargo de provimento em comissão por meio de lei não está vinculada unicamente ao livre talante do legislador, sem qualquer critério. Deve, isto sim, obedecer às normas e princípios insculpidos na Constituição da República e, por conseguinte, na Constituição Estadual.

É notório também que o projeto de lei impugnado visa fomentar a investidura em cargos públicos (cargo em comissão) sem o imprescindível certame concursal, transformando a regra (investidura por concurso público) prevista no §1º do artigo 21 da Constituição Estadual e no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, em exceção.

Desse modo, normas que criam cargos públicos de provimento em comissão, cuja natureza das atribuições a serem exercidas não se caracterizam, a toda evidência, como estritamente de chefia, direção e assessoramento, padecem de vício de inconstitucionalidade, uma vez que afrontam os princípios constitucionais da imparcialidade, da moralidade, da razoabilidade e da eficiência, insculpidos no artigo 37 da Constituição da República e reproduzidos no artigo 13 da Constituição Estadual de Minas Gerais.

**Destarte, não restadúvida que o cargo em comissão de Ouvidor Público Municipal, previstos no Projeto de Lei em análise, violam o caput, inciso II e**



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUANHÃES

## ESTADO DE MINAS GERAIS

V do artigo 37 da Constituição da República e o artigo 13, 21 e §1 e 23, da Constituição Estadual, pois possui atribuições meramente técnicas, portanto, sem caráter de assessoramento, chefia ou direção.

### (c) Ausência das especificações das atribuições dos cargos públicos de Diretor de Departamento, Chefe de divisão e chefe de setor.

A redação do artigo 7º do Projeto de Lei n. 55/2014 se limita a dizer que fica criado os cargos de Diretor de Departamento, Chefe de divisão e chefe de setor na estruturação e funcionamento da Ouvidoria Pública Municipal:

*"Art. 7º. Para a estruturação e funcionamento da Ouvidoria Pública, ficam criados os seguintes cargos:*

*(...)*

*II – 01 (um) cargo de Diretor de Departamento, símbolo CPC-04;*

*III – 01 (um) cargo de chefe de divisão, símbolo CPC-05.*

*IV – 01 (um) cargo de chefe de setor, símbolo CPC-07"*

Como se pode ver, o presente projeto de lei sob análise não estabelece em seu corpo as atribuições dos cargos em comissão de Diretor de Departamento, Chefe de divisão e chefe de setor.

**O que é vedado, já que a criação de um cargo público pressupõe o conjunto de atribuições (competências e deveres) a serem exercidas pelos agentes públicos, seus titulares**

Nesse sentido, vem entendendo o Tribunal de Justiça de Minas Gerais pela constitucionalidade da lei que prevê a criação de cargo público sem a respectiva descrição das atribuições do cargo:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
-CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO-  
CABIMENTO APENAS PARA ATRIBUIÇÕES DE CHEFIA,  
DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO E COM REQUISITO DE  
CONFIANÇA - ESTIPULAÇÃO DA ATRIBUIÇÃO DO  
CARGO EM COMISSÃO POR DECRETO -  
INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À RESERVA**



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUANHÃES

## ESTADO DE MINAS GERAIS

LEGAL - REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. Viola os princípios da imparcialidade e da legalidade a criação de lei, pelo Legislativo local, que facilita à Chefia do Executivo Municipal a ocupação de cargos por livre nomeação, ao enquadrá-los como cargos de provimento em comissão, sem estipular suas respectivas atribuições ou estipulá-las para funções eminentemente técnicas, profissionais e subalternas, fora das hipóteses estritas de chefia, direção e assessoramento desempenhadas sob o crivo da confiança.

Sendo assim, as atribuições do cargo público devem estar previstas na lei que o criou.

Com isso, temos que a simples denominação legal do cargo não dispensa a discriminação específica de suas respectivas atribuições. Nesse sentido, o ensinamento de Lúcia Valle Figueiredo:

*“ [...] Cargo público é o criado por lei (quando concernentes os cargos aos serviços auxiliares do Legislativo, se criam por resolução da Câmara ou do Senado, conforme se trate de serviços de uma ou de outra destas Casas) e expressa o conjunto de atribuições (competências e deveres) a serem exercidas pelos agentes públicos, seus titulares.”*  
(grifos nossos)

Na mesma toada, Maria Sylvia Zanella di Pietro expõe que:

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

Crucial registrar, ainda, a lição de Hely Lopes Meirelles, 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”*  
(grifos nossos)



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUANHÃES

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, a criação e a disciplina do cargo público fazem-se necessariamente por lei no sentido de que a lei deverá contemplar a disciplina essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo da investidura e das condições do exercício das atividades.

Portanto, não basta uma lei estabelecer, de modo simplista, que ‘fica criado o cargo em comissão’. Exige-se que a lei promova a discriminação das competências e a inserção dessa posição jurídica no âmbito da organização administrativa, determinando as regras que dão identidade e diferenciam a referida posição jurídica.

### (d) Conclusão.

Do que foi exposto, pode-se concluir objetivamente que:

- 1) A criação do cargo em comissão de Ouvidor Público Municipal, previstos no Projeto de Lei em análise, viola, o caput, inciso II e V do artigo 37 da Constituição da República e o artigo 13, 21 e §1 e 23 da Constituição Estadual, pois possui atribuições meramente técnicas, portanto, sem caráter de assessoramento, chefia ou direção.
- 2) As atribuições do cargo público devem estar previstas na lei que o criou. Assim, a ausência do plexo de atribuições dos cargos em comissão a serem criados de Diretor de Departamento, Chefe de divisão e Chefe de Setor é ilegal e inconstitucional, por manifesta violação ao princípio da Reserva Legal.
- 3) O Projeto de Lei, se aprovado, poderá ser objeto de Ação Direta de Inconstitucional por ferir preceitos da Carta Estadual e da Carta da República.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Guanhães, 26 de abril de 2015.

*Alan Generoso de Castro*  
Alan Generoso de Castro Procurador Adjunto da Câmara Municipal de  
Guanhães/MG