



**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



**PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO SEBASTIÃO DO RIO VERDE, ESTADO DE MINAS GERAIS**

**PARECER**

**INTERESSADO:** Exma. Vera. Yara Regina Paes Pinto, Presidente da Câmara.

**ASSUNTO:** Parecer jurídico ao PLC n.º 001/2025, que “Institui a Controladoria-Geral, regulamenta o Sistema de Controle Interno do Município de São Sebastião do Rio Verde e dispõe sobre criação e modificação de cargos”.

**1 RELATÓRIO:**

Foram postados no WhatsApp do grupo interno de parlamentares a proposição identificada em epígrafe.

Os autos da proposição contam com 18 (dezoito) páginas ainda não numeras, com os seguintes documentos em seu bojo:

- i. Documento com dados da proposição, termo de autuação, certidão de comunicação de ingresso da proposição na Câmara e de remessa dos avulsos da proposição aos vereadores;
- ii. Mensagem de encaminhamento;
- iii. Texto da proposição com 2 anexos;
- iv. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro;
- v. Decisão da presidência;

É o sucinto relatório. Passo a análise.

CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO SEBASTIÃO DO RIO VERDE  
PROTOCOLO  
nº 065/25  
Hora 15:58 Data: 14/02/2025  
Responsável: [assinatura]

**2 FUNDAMENTAÇÃO:**



**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



**2.1 Da conformidade do projeto com as regras de competência e iniciativa legislativa**

O projeto em análise está em plena conformidade com as regras de competência e iniciativa estabelecidas pela Lei Orgânica Municipal (LOM).

O município, em seu caráter de autoadministração, detém a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e organizar sua estrutura administrativa, conforme disposto no artigo 21 da LOM, que dispõe:

Art. 21 - Compete privativamente ao município: (...) II - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) VI - organizar a estrutura administrativa local.

Dessa forma, a criação de novos cargos e a reorganização da estrutura administrativa são matérias que se inserem dentro da competência privativa do município, não havendo nenhuma usurpação de atribuições ou inconstitucionalidade no âmbito da sua elaboração e proposição.

O projeto, ao tratar da criação de cargos e da organização da estrutura administrativa, está em conformidade com os preceitos constitucionais e legais que asseguram a autonomia municipal, permitindo ao ente local gerenciar suas funções e sua administração interna de maneira independente.

No que tange à questão da iniciativa, o projeto também respeita as normas previstas na Lei Orgânica Municipal. Conforme estipulado no artigo 58 da LOM, são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que dispõem sobre a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional. O projeto em questão, portanto, está dentro da esfera de competência do Chefe do Executivo, sendo sua iniciativa perfeitamente válida e conforme com a legislação vigente.

Art. 58 - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, e fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

III - organização administrativa, matéria tributária e orçamento, serviço público e pessoal da administração;





**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

Assim sendo, por força do art. 58 c/c 88 da LOM, o projeto em questão respeita integralmente as regras de competência e de iniciativa estabelecidas. A iniciativa do Chefe do Executivo, em conformidade com os dispositivos legais citados, está devidamente autorizada e alinhada aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais que regem o município.

Portanto, diante da análise da competência e da iniciativa, conclui-se que o projeto está em conformidade com o ordenamento jurídico de regência, respeitando as disposições normativas e os princípios impostos à administração pública. Não há, portanto, qualquer irregularidade a ser apontada nesse aspecto.

## **2.2 Da hierarquia frente ao chefe (art. 1) e órgãos do executivo (art. 16).**

No que se refere ao artigo 1º do projeto, observa-se a previsão de subordinação da Controladoria-Geral do Município (CGM) ao Chefe do Poder Executivo. Entretanto, tal previsão revela-se inadequada do ponto de vista jurídico e principiológico, haja vista que a relação entre o prefeito e o controle interno deve ser de mera vinculação e não de subordinação.

A subordinação caracteriza-se por uma relação de hierarquia direta, na qual há comando e sujeição, o que comprometeria a autonomia do órgão de controle interno. O controle interno tem como função precípua a fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos da Administração, inclusive aqueles praticados pelo próprio chefe do Executivo. Dessa forma, permitir que o controle interno esteja subordinado hierarquicamente ao prefeito poderia comprometer sua independência funcional e mitigar a efetividade da fiscalização.

O adequado é que a Controladoria-Geral do Município esteja vinculada ao Poder Executivo, e não subordinada a ele. A vinculação confere ao órgão autonomia para desempenhar suas atribuições, garantindo que suas funções sejam exercidas de maneira imparcial, sem sofrer influência direta da autoridade máxima do Executivo.

Aproveitando a deixa, mas falando do art. 16 do projeto, observa-se que a sua redação sugere uma ingerência do controle interno sobre os departamentos internos da Prefeitura. Tal previsão deve ser reformulada, pois o controle interno não detém poder hierárquico sobre os demais órgãos da Administração. Seu papel é de fiscalização, orientação e recomendação,



## **Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**

### **Estado de Minas Gerais**



cabendo-lhe apontar irregularidades, sugerir medidas corretivas e estabelecer prazos para a adoção de providências, conforme bem delineado no artigo 20 do próprio projeto.

É fundamental que o texto do artigo 16 deixe expresso que a atuação do controle interno se dá no sentido de recomendar e orientar, sem qualquer ingerência sobre a execução administrativa dos órgãos fiscalizados. O controle interno não possui competência para emitir ordens ou determinar atos administrativos, pois sua atuação deve se limitar à emissão de pareceres, recomendações e notificações.

Dessa forma, recomenda-se a readequação da redação dos dispositivos mencionados, de modo a assegurar a independência do controle interno, alinhando o projeto aos princípios da Administração Pública, especialmente os da legalidade, moralidade e eficiência, além de garantir conformidade com os normativos que regulam o sistema de controle interno municipal.

### **2.3 Da definição da sigla CGI no art. 3º do projeto.**

No art. 3º do projeto, verifica-se a menção à sigla "CGI", sem que haja qualquer explicação no projeto sobre seu significado. A ausência de definição expressa gera insegurança jurídica e dificultar a correta interpretação e aplicação da norma, especialmente considerando o princípio da clareza do texto normativo.

Dessa forma, recomenda-se que a sigla seja devidamente esclarecida, com a explicitação de seu significado no corpo do projeto. Caso a sigla "CGI" se refira a um órgão ou entidade fundamental para a estrutura normativa, sugere-se que sua definição seja incluída em dispositivo específico, preferencialmente no art. 5º, o qual já é utilizado para a definição de outros termos. Caso necessário, poderá ser adotada outra disposição topográfica dentro do projeto para garantir a clareza e a coesão do texto.

A inclusão dessa explicação garantirá maior clareza e coesão ao texto normativo, prevenindo ambiguidades e assegurando que os agentes públicos e demais destinatários da norma possam compreendê-la plenamente.

### **2.4 Das vedações impostas pelo art. 13 do projeto.**





## Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde

Estado de Minas Gerais



O artigo 13 do projeto, ao estabelecer vedações aos servidores da Controladoria-Geral do Município, apresenta alguns incisos que, embora visem garantir a autonomia e a imparcialidade do controle interno, geram certa obscuridade, podem gerar interpretações conflitantes ou ineficientes. É necessário revisar e esclarecer algumas de suas disposições para garantir maior precisão e evitar interpretações contraditórias ou desvirtuadas.

### 2.4.1 Da limitação do controle vinculado ao grau de parentesco (inciso I)

O inciso I do artigo 13 do projeto dispõe sobre a vedação à nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, até o 2º (segundo) grau, de agente público cujos atos serão objeto de controle. No entanto, essa restrição apresenta um alcance inferior ao já estabelecido pela Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal (STF), que veda a nomeação de parentes até o terceiro grau para cargos de comissão, confiança ou função gratificada na administração pública direta e indireta.

A Súmula Vinculante 13 tem a seguinte redação:

“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

Diante disso, observa-se que o texto do inciso I do projeto cria um permissivo que flexibiliza o entendimento já consolidado pelo STF. Ao restringir a vedação apenas aos parentes de até segundo grau, o dispositivo pode gerar uma interpretação equivocada, permitindo a nomeação de parentes de terceiro grau, o que afrontaria diretamente o entendimento vinculante do Supremo.

Além da incompatibilidade com a jurisprudência constitucional, a redação do inciso I pode ter reflexos negativos na aplicação prática das normas de controle interno e transparência da administração pública. A premissa da vedação ao nepotismo tem um impacto que ultrapassa a mera nomeação de servidores, atingindo também contratos administrativos e outras formas de vinculação entre agentes públicos e seus familiares.



## **Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**

Estado de Minas Gerais



A flexibilização da vedação, ainda que não intencional, pode gerar insegurança jurídica e abrir espaço para discussões sobre a legalidade de nomeações e contratações dentro do município, podendo levar a questionamentos perante órgãos de controle, como Câmara de Vereadores, Ministério Público e Tribunais de Contas.

Para garantir a conformidade com a jurisprudência vigente e evitar interpretações que possam resultar em nulidade de nomeações, recomenda-se a adequação do inciso I do artigo 13, de modo a alinhar-se à súmula vinculante 13 do STF, devendo apresentar vedação, no mínimo, igual à da súmula vinculante. Essa alteração garantirá que a norma municipal esteja em consonância com os parâmetros constitucionais e com as diretrizes dos órgãos de controle, prevenindo questionamentos futuros e assegurando maior transparência e moralidade na gestão pública.

### **2.4.2 Da incompatibilidade entre funções políticas e atividades de controle interno**

No que se refere ao artigo II, que prevê a vedação à ocupação de cargo de agente político concomitante com as funções exercidas na CGM, cumpre destacar que essa previsão está alinhada com os princípios da imparcialidade e da independência que devem nortear a atuação do controlador interno.

Porém a vedação do projeto é menor do que a entendida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Processo n.º: 138032/19, Acórdão n.º 1652/20 – Tribunal Pleno. Link: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/8/pdf/00348191.pdf>), que não se restringe apenas à ocupação de cargos políticos, mas também se estende à realização de atividades político-partidárias.

É importante ressaltar que a atuação da controladoria interna requer uma postura de independência em relação aos interesses políticos, a fim de garantir que o órgão possa exercer suas funções de fiscalização e orientação sem sofrer qualquer tipo de pressão ou influência externa. Nesse sentido, a realização de atividades político-partidárias comprometeria a imparcialidade do servidor, interferindo no exercício de suas funções de controle e fiscalização da Administração Pública.

Portanto, a vedação proposta no artigo II é válida como forma de propiciar a independência da função, assegurar a efetividade do controle interno, preservar a autonomia do órgão e garantir que a atuação dos servidores da CGM seja livre de quaisquer conflitos de





**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



interesse ou de compromissos com partidos políticos ou agentes políticos, em consonância com as melhores práticas de governança e transparência pública, porém ainda é menor do que a proteção mínima exigida pelo TCEPR.

**2.4.3 Da presença de obscuridade e prejuízos à interpretação no art. 13 do projeto (incisos III e IV)**

Em relação ao inciso IV, que veda o exercício de “outras atividades que não sejam afetas ao controle interno”, observa-se que o texto carece de maior especificação. Não está claro se a vedação se restringe a atividades internas da administração pública ou se também abrange atividades externas, como a participação em conselhos empresariais, administrativos ou fiscais de entidades particulares, bem como conselhos e associações de moradores, entre outros. Ademais, o conceito de “outras atividades” é, portanto, amplo e vago, o que pode gerar interpretações conflitantes quanto à sua aplicação.

Para garantir maior clareza e evitar ambiguidades, recomenda-se que o projeto especifique a natureza dessas atividades, deixando claro o que se entende por atividade afeta ao controle interno. Ademais, é fundamental excluir expressamente da vedação aquelas funções que não comprometam a imparcialidade e a independência do servidor, assegurando que o servidor da Controladoria-Geral do Município possa, dentro dos limites estabelecidos em lei, se for o caso, exercer outras funções que não interfiram no exercício de suas atribuições de controle.

Por outro lado, o inciso III, que veda “relação de qualquer natureza com a administração pública que possa afetar a sua autonomia profissional”, também apresenta ambiguidade. O termo “relação de qualquer natureza” é igualmente vago e passível de múltiplas interpretações, o que pode gerar insegurança jurídica quanto à sua aplicação.

Para maior precisão e adequação à realidade, seria recomendável detalhar as relações que são vedadas, como, por exemplo, vínculos empregatícios, contratos administrativos ou outras relações que possam comprometer a independência do controlador, podendo ser incluído até hipóteses de vínculos familiares com agentes públicos ou relações de emprego com órgãos da administração.

Além disso, o inciso III, como atualmente redigido, apresenta uma incongruência com o próprio caput do artigo 10 do projeto, enquanto um veda a relação com a administração, outro impõe a nomeação de agente a ela vinculado, criando uma contradição interna que precisa ser resolvida.



**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



Embora a situação exija um estudo aprofundado para que se possam oferecer orientações definitivas, uma possível solução seria transformar o inciso III em um parágrafo dentro do artigo 13, com a definição mais precisa das relações vedadas. Os atuais incisos do artigo 13 poderiam ser mantidos como detalhamentos específicos sobre as vedações aplicáveis, limitando a abrangência do parágrafo inicial.

Essa abordagem não só traria maior precisão à norma, como permitiria a inclusão de outras eventuais vedações que julguem necessário, como a vedação à recondução da mesma pessoa no cargo, entre outras questões que possam ser consideradas razoáveis.

Tal alteração possibilitaria uma regulação mais clara, detalhada e ajustada à realidade local, evitando contradições e respeitando as normativas gerais aplicáveis, sem induzir ao descumprimento de regras superiores.

## **2.5 Do poder do titular da controladoria de impor restrições de acesso a informações e documentos – art. 19 do projeto**

### **2.5.1 Da generalização das restrições e da ausência de mecanismos de revisão periódica.**

A Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) estabelece diretrizes claras para a classificação de informações como sigilosas, com a exigência de critérios objetivos e fundamentação específica para cada caso. O art. 19 do projeto, ao definir que todas as informações originadas pela Controladoria-Geral do Município (CGM), veiculadas por meio de relatórios, recomendações e demais atos administrativos expedidos pelos servidores da CGM, sejam automaticamente classificadas como reservadas, extrapola os limites da LAI, podendo ser considerado ilegal. Isso porque, de acordo com a legislação, a classificação de informações reservadas deve ser analisada e fundamentada de forma individualizada, e não de maneira ampla e genérica.

E vale lembrar que informações de auditorias, relatórios e recomendações da CGM podem até ser protegidas durante o prazo de investigações, desde que o ato seja devidamente justificado, mas não podem ser automaticamente classificadas como reservadas e nem imposto prazo irrezoável ou desproporcional para esta restrição.

A LAI impõe que as informações classificadas como reservadas sejam justificadas, considerando o interesse público, a segurança da sociedade ou do Estado, sendo vedada a classificação automática e sem a devida análise caso a caso.





## **Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**

Estado de Minas Gerais



A generalização da restrição, portanto, viola o princípio da transparência e o direito constitucional de acesso à informação, conforme disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Ademais, o dispositivo em questão é omissivo quanto à previsão de mecanismos para a revisão periódica das informações classificadas como reservadas (art. 29 da LAI). Esse dispositivo obriga que a classificação das informações seja reavaliada periodicamente antes do prazo inicialmente estabelecido. A ausência de qualquer previsão para esse tipo de revisão pode resultar em abusos, com a perpetuação de restrições de acesso indevidas ou desnecessárias, além de contrariar o espírito da LAI, que visa assegurar a máxima transparência.

Portanto, o dispositivo do projeto analisado deveria ser ajustado para assegurar que a classificação de informações como reservadas seja sempre acompanhada de uma fundamentação individualizada, conforme a Lei de Acesso à Informação. Além disso, deveria prever expressamente a reavaliação periódica das informações, com base em critérios claros e objetivos, garantindo que a classificação seja revista antes do vencimento de seu prazo, conforme determina o art. 29 da LAI.

### **2.5.2 Da competência para fixação de restrição**

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece que a classificação de informações como sigilosas deve ser feita de maneira fundamentada e individualizada, sempre por uma autoridade competente, com base nos interesses que justifiquem tal restrição, como já apresentado no item anterior. No entanto, em hipótese, o dispositivo analisado permite interpretação que atribui à Controladoria-Geral do Município (CGM), um órgão de natureza eminentemente orientadora, a tarefa de realizar a classificação de documentos e informações de toda a administração como reservadas, o que se mostra inadequado à luz da legislação vigente.

A Controladoria, conforme a sua função prevista na legislação municipal, possui um caráter técnico e consultivo, com o objetivo de promover a transparência, a fiscalização e o controle das ações administrativas. Ela é responsável por orientar e sugerir medidas aos órgãos competentes, mas não tem competência para, por si só, determinar a restrição de acesso a informações públicas desses órgãos.

<sup>1</sup> CRFB, Art. 5º, (...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;



**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



A fixação de restrições de acesso deve ser sempre uma prerrogativa da autoridade competente, que deve avaliar caso a caso, com base nas justificativas legais previstas na LAI, a necessidade de reserva das informações, levando em consideração o interesse público e a segurança do Estado ou da sociedade.

A atribuição à Controladoria de decidir, de forma unilateral, sobre a classificação de informações como sigilosas contraria o princípio da legalidade e da competência administrativa, pois delega a uma entidade sem poder decisório essa responsabilidade, o que pode resultar em excessos ou classificações inadequadas. Isso não apenas prejudica a transparência, mas também pode gerar insegurança jurídica, por perda de controle pelas autoridades responsáveis.

Portanto, a tarefa de restringir o acesso a documentos e informações deve ser atribuída à autoridade que detenha poderes sobre a pasta vinculada à informação, que deve avaliar de forma criteriosa as situações em que o sigilo é justificado, sendo a Controladoria apenas responsável por sugerir, quando for o caso, a necessidade dessa restrição.

Assim, a Controladoria exercerá adequadamente o seu papel de assessoramento, sem ultrapassar os limites de sua competência, com poderes sobre seus próprios documentos e devendo recomendar e fiscalizar a restrição de documentos de outros órgãos, conforme previsto na Lei de Acesso à Informação.

### **2.5.3 Da fixação automática de restrição de 5 (cinco) anos e da publicidade automática**

A fixação automática de restrição de acesso às informações, estabelecendo que a classificação como "reservada" será aplicada de forma indiscriminada e por um prazo fixo de 5 anos, é medida irregular e contrária aos princípios da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 – LAI). A LAI determina que a classificação de informações deve ser fundamentada com base na necessidade concreta de proteger a informação, observando o princípio da proporcionalidade, e não pode ser realizada de forma automática, antes deve observar o art. 28:

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

I - assunto sobre o qual versa a informação;





**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

A classificação automática de informações como "reservadas", sem uma avaliação individualizada, não atende aos requisitos de fundamentação previstos na legislação, e esse procedimento é incompatível com a exigência de uma análise detalhada caso a caso.

A fixação automática do prazo de cinco anos para a restrição de acesso também é contrária à LAI, que preconiza que o sigilo deve ser limitado ao tempo necessário para proteger o interesse público ou a segurança da sociedade. A restrição automática de cinco anos não pode ser aplicada a todas as informações sem considerar a necessidade específica e concreta do sigilo.

A restrição temporal do acesso à informação deve ser proporcional à natureza e ao conteúdo da informação, e não a um prazo pré-estabelecido, o que configuraria uma aplicação excessiva do sigilo, em desconformidade com a lógica da transparência que deve orientar o uso da classificação sigilosa.

Da mesma forma, a publicidade não pode ser automática, sendo imprescindível um ato fundamentado que libere o acesso às informações que antes estavam protegidas. A LAI exige que a publicização de documentos e informações sigilosas seja realizada com base em avaliação e decisão fundamentada da autoridade competente, considerando a ausência de risco à segurança pública ou à investigação. A simples automação da publicidade, sem a devida justificativa para a desclassificação, não resguarda adequadamente o interesse público e pode resultar na divulgação precoce ou indevida de informações sensíveis.

Portanto, a fixação automática de restrição de cinco anos e a publicidade automática de informações após o decurso do prazo fixado contrariam os princípios da transparência e da necessidade concreta previstos pela Lei de Acesso à Informação. A classificação de informações como "reservadas" e a sua posterior desclassificação devem ser



## **Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**

### **Estado de Minas Gerais**



sempre acompanhadas de fundamentação específica, de acordo com as circunstâncias do caso, e respeitar a proporcionalidade e a necessidade real de proteger o acesso a essas informações.

#### **2.6 Da necessidade da inclusão expressa de outros órgãos de controle no art. 21 para facilitação da interpretação.**

O Art. 21 do Projeto de Lei, ao tratar do apoio ao Controle Externo, está, em grande medida, focado nas disposições relacionadas ao Tribunal de Contas, o que é compreensível, dado o papel importante e técnico dessa instituição no controle da legalidade e da gestão pública.

No entanto, é imprescindível que o dispositivo seja ajustado para assegurar que o apoio à atuação dos demais órgãos de controle externo, como o Ministério Público e a Câmara de Vereadores, também seja explicitado de maneira clara e equânime.

A apresentação expressa de outros órgãos de controle facilitam a identificação do direito a vontade legislativa, além de evitando futuros problemas de interpretação restritiva que possam resultar na retenção injustificada de informações ou no desvio do objetivo de transparência e prestação de contas.

#### **2.7 Da criação de rubrica orçamentária.**

A dotação orçamentária, também chamada de rubrica orçamentária, é um elemento essencial na gestão das finanças públicas, sendo definida como a previsão de despesas em orçamentos públicos destinada a fins específicos. Sua existência é obrigatória para a realização de qualquer dispêndio financeiro pelo ente público, em consonância com os princípios da legalidade e eficiência na administração pública.

No caso concreto, o art. 22 do projeto sob análise prevê a criação de dotação orçamentária para sustentar as despesas genéricas de instituição e manutenção das atividades da Controladoria-Geral do Município (CGM), mediante autorização legislativa. No entanto, a referida previsão normativa apresenta vícios de legalidade e constitucionalidade que inviabilizam sua aprovação nos termos propostos.

Inicialmente, o dispositivo em questão viola o art. 167, inciso V, da Constituição Federal, ao prever a abertura de dotação orçamentária sem indicar os correspondentes recursos





**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



financeiros que suportariam as despesas projetadas. A norma constitucional estabelece expressamente que a abertura de crédito suplementar ou especial somente pode ocorrer mediante prévia autorização legislativa e com a devida indicação da fonte de custeio. A ausência dessa vinculação configura afronta ao princípio do equilíbrio orçamentário, comprometendo a estabilidade das contas públicas.

Adiante a transcrição do dispositivo citado:

CRFB, art. 167. São vedados: (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Além disso, a proposição legislativa incorre em inconstitucionalidade ao apresentar finalidade imprecisa para a despesa, o que contraria o disposto no art. 5º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esse dispositivo proíbe a consignação, na Lei Orçamentária Anual (LOA), de créditos com destinação indefinida, justamente para evitar que recursos públicos sejam alocados sem um planejamento adequado e sem justificativa técnica específica. A necessidade de clareza e precisão na definição das despesas decorre do princípio da transparência, essencial para garantir o controle e fiscalização da execução orçamentária pelos órgãos competentes e pela sociedade. Vejamos o que dispõe expressamente:

LRF, Art. 5º. (...) § 4º. É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Outro ponto sensível identificado na proposta diz respeito à possibilidade de autorização de crédito ilimitado, o que fere o artigo 167, inciso VII, da Constituição Federal. A concessão de créditos sem um limite previamente estabelecido configura um grave risco fiscal, pois permite a realização de despesas sem um parâmetro de controle orçamentário, em desacordo com as normas de finanças públicas responsáveis. Tal prática poderia levar ao comprometimento do orçamento municipal e à violação do teto de gastos estabelecido pela legislação vigente.

Adiante os exatos termos da vedação constitucional aventada:

CRFB, Art. 167. São vedados: (...) VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Ainda sob a ótica da legalidade, cabe ressaltar que a Lei Municipal nº 1.071/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de São Sebastião do Rio Verde/MG), em seu artigo 21,



# **Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**

Estado de Minas Gerais



determina que a criação de cargos, empregos e funções, bem como qualquer concessão de vantagens ou aumentos de remuneração, somente poderá ocorrer mediante previsão específica na lei orçamentária ou por meio da abertura de créditos adicionais. Essa norma municipal reforça a necessidade de adequação da dotação orçamentária ao planejamento fiscal previamente estabelecido, exigindo que os recursos para novas despesas estejam devidamente previstos no orçamento de 2025 ou sejam objeto de suplementação devidamente justificada. Vejamos:

Art. 21. Para efeito do disposto nos incisos V e X do art. 37, observado o inciso II, §1º e caput do art 169, da Constituição Federal, com as disposições contidas na Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, e na Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, fica estabelecido que a Administração Direta e Indireta, e o Poder Legislativo, poderão criar cargos, empregos e funções, alterar a estrutura de carreira, realizar concurso público, conceder qualquer vantagem, corrigir, reajustar ou aumentar a remuneração dos servidores públicos municipais e admitir pessoal, mediante lei e prévia dotação orçamentária suficiente para atendimento da respectiva despesa, de acordo com os limites constitucionais e legais.

Parágrafo único. Os recursos para as despesas decorrentes dos atos dispostos no caput deste artigo deverão estar previstos no Orçamento de 2025 ou acrescidos por créditos adicionais.

Diante do exposto, verifica-se que a redação do artigo 22 do projeto não atende aos requisitos constitucionais e legais aplicáveis, comprometendo sua validade jurídica e sua viabilidade orçamentária. Recomenda-se, portanto, a revisão do dispositivo para garantir sua conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Caso tais ajustes não sejam implementados, a manutenção do dispositivo nos moldes atuais poderá acarretar vícios formais e materiais, resultando na inconstitucionalidade da norma e na sua eventual nulidade, além de possíveis implicações para a gestão fiscal do Município e atuação de seus agentes.

## **2.8 Da necessidade de audiência pública.**

Ao se analisar a presente proposição legislativa, observa-se que sua matéria envolve alteração no orçamento público, como apresentado no tópico anterior, tornando imprescindível sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento e gestão fiscal do Município, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei

Rua Thomaz Constâncio, nº 417 – Centro – São Sebastião do Rio Verde / MG - CEP 37.467-000  
CNPJ: 01.653.311/0001-12

Site: saosebastiaodorioverde.mg.leg.br | E-mail: secretaria@saosebastiaodorioverde.mg.leg.br





**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



Orçamentária Anual (LOA). Essa exigência decorre do princípio da legalidade orçamentária e da necessidade de observância à programação das receitas e despesas previamente estabelecidas no âmbito municipal.

Projetos dessa natureza devem respeitar as normas orçamentárias vigentes, garantindo que eventuais modificações estejam em consonância com os limites e diretrizes traçados pelo planejamento público.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), dispõe que a audiência pública é instrumento de transparência da gestão e se vincula diretamente ao orçamento, reforçando o dever de participação popular na formulação de políticas financeiras do ente público. Adiante a transcrição do dispositivo:

LRF, Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Ainda, a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em seu artigo 44 e o artigo 88, inciso XL, da Lei Orgânica Municipal (LOM) disseminam a gestão orçamentária participativa:

Estatuto da Cidade. “Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.”

LOM, “Art. 88 – Ao Prefeito compete privativamente: (...) XL - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e com membros da comunidade, especialmente por ocasião da elaboração dos planos, lei de



# **Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**

## **Estado de Minas Gerais**



diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como projetos de grande repercussão para a comunidade.”

Assim, a exigência de audiência pública visa assegurar o debate amplo e democrático, possibilitando que a sociedade civil, entidades representativas e demais interessados possam contribuir com o processo decisório.

Dessa forma, a tramitação do presente projeto deve observar tais diretrizes, sob pena de nulidade por afronta às normas vigentes. Recomendada a promoção de audiência pública, garantindo a efetiva participação popular.

### **2.9 Da ausência de estudo comparativo entre cargos existentes e novos cargos propostos**

Embora a mensagem do projeto apresente que:

“Nosso Município possui desde 2006 o cargo em comissão de Assessor de Controle Interno, porém não houve a devida instituição e regulamentação da Controladoria como uma unidade administrativa da Prefeitura, o que agora se propõe.”

O projeto de lei em análise não apresenta nenhum estudo comparativo ou menção a análise sobre a estrutura de cargos já existente na administração pública municipal. Essa ausência compromete a organização e a eficiência da proposta, uma vez que é imprescindível realizar um levantamento sobre as atribuições dos cargos atualmente existentes para garantir que a criação de novas funções não resulte em sobreposição ou conflito com atribuições preexistentes ou prejudicar a distribuição de responsabilidades na administração.

O estudo é fundamental para assegurar que a proposta esteja em conformidade com os princípios de racionalidade e eficiência administrativa. A ausência desse estudo impede a verificação de possíveis invasões de atribuições de cargos já presentes na administração, o que poderia gerar situações desordenadas. A criação de novos cargos sem uma análise detalhada da estrutura atual pode, em casos extremos, resultar na duplicação de funções, impasses entre corresponsáveis, distorções na hierarquia administrativa, disputa de responsabilidades e até mesmo o esvaziamento de funções de outro cargo, comprometendo o funcionamento regular da administração e prejudicando a sua eficiência.

A correta definição das atribuições de cada cargo é um requisito indispensável para que a administração pública funcione de maneira fluida e sem entraves, podendo-se ainda

Rua Thomaz Constâncio, nº 417 – Centro – São Sebastião do Rio Verde / MG - CEP 37.467-000

CNPJ: 01.653.311/0001-12

Site: [saosebastiaodorioverde.mg.leg.br](http://saosebastiaodorioverde.mg.leg.br) | E-mail: [secretaria@saosebastiaodorioverde.mg.leg.br](mailto:secretaria@saosebastiaodorioverde.mg.leg.br)





## **Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**

Estado de Minas Gerais



evitar com isso a criação de outros cargos além dos propostos, oriundos de eventual falha de planejamento.

Sem um estudo comparativo, torna-se impossível garantir que os novos cargos propostos estejam devidamente integrados à estrutura organizacional já existente, podendo gerar lacunas ou redundâncias na execução das funções no Poder Executivo local. Deve-se assegurar que o projeto de criação de novos cargos esteja em sintonia com as necessidades administrativas reais e com a lógica do funcionamento da máquina pública, em obediência aos princípios da moralidade e eficiência consagrados no artigo 37 da Constituição Federal.

Portanto, é de suma importância que o projeto de criação de novos cargos seja acompanhado de um estudo comparativo entre as atribuições dos cargos atuais e as funções dos novos cargos propostos, para evitar conflitos, duplicidades e desorganização na estrutura administrativa.

Recomenda-se, portanto, que o estudo comparativo seja elaborado, de forma a assegurar a adequação da criação dos novos cargos à estrutura administrativa vigente e à correta distribuição de atribuições.

### **2.10 Da presença de estudo de impacto orçamentário e financeiro**

Após consulta aos autos, verificou-se a apresentação do estudo do impacto orçamentário e financeiro referente ao projeto que cria cargos na administração local.

A apresentação desse documento atende ao que estabelece o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil (ADCT/CRFB) e o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Federal nº 101/2000), ambos essenciais para a transparência e a regularidade da administração pública. A seguir, transcrevem-se os dispositivos mencionados para melhor compreensão do cenário:

ADCT/CRFB, “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

LRF, “Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:



# **Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**

## **Estado de Minas Gerais**



I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Dessa forma, observa-se que o projeto respeita os preceitos legais ao demonstrar o estudo, podendo ser minimamente estudado frente ao orçamento e políticas do município.

### **2.11 Da ausência do valor atualizado de vencimento dos cargos no projeto**

O projeto de lei em análise apresenta apenas o símbolo do vencimento dos cargos e o valor constante da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Deve-se atentar para o valor apresentado com vistas a não comprometer a transparência da proposição, a sua adequação ao orçamento municipal e aos princípios da eficiência e economicidade na administração pública.

A definição clara e precisa da remuneração associada ao cargo proposto é essencial para garantir a observância dos princípios da legalidade, publicidade e moralidade administrativa, conforme preceituado no artigo 37 da Constituição Federal. A mera indicação do símbolo do vencimento ou de valores que estejam desatualizados pode gerar dúvidas quanto à compatibilidade da criação do cargo com a realidade orçamentária do município, além de dificultar o controle social e a fiscalização dos atos do Poder Executivo.

Dessa forma, é imprescindível que o projeto traga consigo expressamente o valor atualizado do vencimento do cargo a ser criado, bem como a tabela completa de vencimentos dos demais cargos da administração municipal. A inclusão dessas informações possibilitará uma visão mais ampla, relacional e fundamentada da estrutura remuneratória vigente, permitindo maior clareza na análise da matéria e garantindo que a eventual criação do novo cargo esteja alinhada à política salarial do município e às diretrizes de responsabilidade fiscal.

### **2.12 Da criação de cargos de confiança segundo Tema 1010 do STF**

A criação de cargos em comissão exige rigorosa observância aos preceitos constitucionais, sob pena de configurar desvio de finalidade, que pode levar até a uma declaração





## Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde

Estado de Minas Gerais



de improbidade administrativa. A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB distingue funções e cargos de confiança, estabelecendo que os cargos públicos de provimento em comissão devem ser destinados exclusivamente ao exercício de atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

Vejamos os exatos termos da Constituição Federal:

“Art. 37. (...)

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;

(...)

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;”

Nos termos do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, a regra para o ingresso no serviço público é a aprovação prévia em concurso, sendo os cargos em comissão a exceção, desde que previstos em lei e restritos às mencionadas atribuições.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1041210 (Tema 1010), consolidou entendimento no sentido de que:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e



# Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde

## Estado de Minas Gerais



d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (STF, Tema 1010 (RE 1041210))

Diante desse cenário normativo e jurisprudencial, torna-se imperativo examinar a proposta sob análise à luz da Constituição Federal e dos critérios delineados pelo STF, de modo a aferir sua conformidade com os princípios que regem a administração pública.

**2.12.1 Da criação de cargos em comissão, que somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais.**

A criação de cargos em comissão encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, sendo uma exceção à regra do concurso público, conforme previsto no artigo 37, inciso II, e ressalvado no inciso V. Entretanto, tal exceção não é irrestrita, estando vinculada a requisitos claros e objetivos, especialmente quanto à natureza das atribuições a serem exercidas pelos ocupantes desses cargos.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado o entendimento de que a ocupação de cargos comissionados deve estar estritamente vinculada ao exercício de funções de direção/chefia e assessoramento, sendo vedada sua utilização para o desempenho de atividades burocráticas, operacionais ou meramente técnicas.

Esse entendimento decorre da necessidade de resguardar os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência na administração pública, impedindo que tais cargos sejam utilizados como mero instrumento de ampliação do quadro funcional sem a devida fundamentação e necessidade jurídica e administrativa.

Dessa forma, independentemente da nomenclatura atribuída ao cargo, o critério determinante para sua regularidade reside nas atribuições efetivamente desempenhadas. Por exemplo, um cargo nomeado como "Assessor de Comunicação Externa" não pode ter, como principal função, a realização de tarefas típicas de um telefonista ou atendente administrativo, cargo meramente burocrático, pois tal desvio comprometeria a legalidade da nomeação e violaria os preceitos constitucionais de acesso ao serviço público por meio do concurso.

O STF tem sido enfático ao estabelecer que, para a configuração de um cargo em comissão, suas atribuições devem se enquadrar em uma das seguintes categorias:





## Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde

Estado de Minas Gerais



- **Direção/Chefia** – O cargo deve envolver estabelecimento de diretrizes estratégicas, planejamento de ações institucionais e tomada de decisões políticas dentro da administração pública, além disso o ocupante do cargo deve ter uma real capacidade de comando e gestão, sendo responsável por definir rumos e organizar a atuação de sua equipe ou setor de forma alinhada e políticas municipais e não apenas derivadas de demandas superiores.
- **Assessoramento** – Deve haver conhecimentos técnicos específicos e qualificados, voltados para o auxílio especializado na formulação e implementação de políticas públicas, garantindo suporte estratégico para a tomada de decisões de nível superior. Ademais, o assessor deve estar diretamente ligado à definição de diretrizes e ao aconselhamento técnico, não devendo ser reduzido a tarefas operacionais ou de execução mecânica.

O trecho da decisão do STF reforça essa necessidade de enquadramento:

“Conforme bem ressaltado pela douta Procuradoria-Geral da República, no parecer ofertado no presente feito, para que se configure como cargo de direção ou chefia, a lei deve-lhe conferir atribuições de efetivo estabelecimento de diretrizes, planejamento de ações com amplo espectro de discricionariedade e tomada de decisões políticas. Já o assessoramento requer conhecimentos técnicos, no auxílio especializado à tomada de decisões dos chamados programas normativos finalísticos, em que se abrem grandes campos de avaliação e de opções discricionárias dos agentes públicos.”

Vejamos também excerto da ADI nº 4.125/TO/STF:

“A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República.”

Portanto, cargos que envolvam atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas não podem ser criados como cargos comissionados, sob pena de afronta à Constituição e de potencial nulidade dos atos administrativos deles decorrentes.



**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



A mensagem de encaminhamento do projeto contante dos autos apresenta o seguinte excerto:

O aproveitamento de servidores efetivos para esta função é uma recomendação do Tribunal de Contas do Estado, a fim de que o Controlador goze de estabilidade no serviço público e, com isso, tenha autonomia para fiscalizar internamente a Administração, sem o risco de ter sua atuação e a sua isenção comprometidas devido à sua condição de dependência do prefeito para permanecer no cargo, como ocorre em relação aos cargos em comissão de recrutamento amplo.

Embora isto tenha sido apresentado, não há nos autos demonstração fundamentada sobre a conclusão. Fora deles, compulsando os arquivos do TCEMG, foi encontrado o Decisão Normativa – DN 02/2016 (<https://tcleis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/1138501>) do próprio tribunal, que apresenta o seguinte:

Art. 14. Os servidores da unidade central do sistema de controle interno devem ser titulares de cargo de provimento efetivo, estáveis e designados pela autoridade competente.

§1º. Para a designação de que trata o caput deve ser avaliado se o servidor possui os conhecimentos técnicos necessários ao exercício das atividades de controle Interno e se possui conduta funcional compatível com essas atividades.

§2º. Não se aplica o disposto no caput para a designação do servidor responsável pela unidade central do sistema de controle interno, embora seja recomendável a nomeação de servidor efetivo e estável.

No entanto, recentemente, principalmente após a publicação da tese do Tema 1.010 pelo STF<sup>2</sup>, desponta certo desalinhamento quanto a forma de provimento do cargo de controlador, e isto pode ser visto nos precedentes adiante colacionados.

Vejamos precedente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES:

<sup>2</sup> Tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.





**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



TCEES, Acórdão 00040/2024-3 – Plenário. Processo: 00675/2023-1. CONSTITUCIONAL – PROVIMENTO DE CARGO - CONTROLADOR PÚBLICO INTERNO – CARGO EM COMISSÃO - INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 37, II E V DA CRFB/1988 **1. O provimento de cargo de controlador público interno deve ser realizado por meio de concurso público, conforme determina o artigo 37, incisos II e V da CRFB/1988.** 2. O cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento (<https://diario.tcees.tc.br/Noticia/BaixarDocumento?idDocumento=4151289>) (g.n.)

Precedente do Supremo Tribunal Federal – STF (RE. 1.443.836 MT).

“No voto divergente, o Desembargador do Tribunal de origem ressaltou:

“A inconstitucionalidade sustentada pela AUDICOM/MT reside na possibilidade de ocupação do cargo de Secretário de Controle Interno por servidor público comissionado ao invés de servidor público efetivo. (...) ‘A celeuma gira em torno de saber se o cargo Controlador-Geral do Município (in casu, Secretário) deve necessariamente ser preenchido por servidor público efetivo ou é uma faculdade relegada à discricionariedade do Chefe do Executivo, como impõe o art. 7º da Lei Complementar nº 3.242/2008 [...]. Deveras, trata-se de uma discussão que clama melhor amadurecimento pela jurisprudência dos Tribunais Superiores. Por enquanto não há um posicionamento consolidado no sentido de solucionar a controvérsia na ocupação do cargo de controlador-geral (se deve ou não ser necessariamente preenchido por servidor de carreira), de forma que a regulamentação, por ora, fica relegada à discricionariedade de cada ente federado” (fl. 3, e-doc. 2).

Ao decidir no sentido de que o cargo denominado secretário municipal de controle interno com atribuições de Chefe da Controladoria-Geral do Município se enquadraria nas funções de assessoramento, chefia ou direção da Administração Pública municipal, o Tribunal de origem **divergiu do entendimento jurisprudencial deste Supremo Tribunal.**

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se, ressaltando que

Rua Thomaz Constâncio, nº 417 – Centro – São Sebastião do Rio Verde / MG - CEP 37.467-000  
CNPJ: 01.653.311/0001-12

Site: [saosebastiaodorioverde.mg.leg.br](http://saosebastiaodorioverde.mg.leg.br) | E-mail: [secretaria@saosebastiaodorioverde.mg.leg.br](mailto:secretaria@saosebastiaodorioverde.mg.leg.br)



## Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde

### Estado de Minas Gerais

“(…) as atribuições dos cargos criados não cumprem os requisitos da categoria. Os cargos em comissão, vocacionados a serem transitoriamente preenchidos por ocupante de confiança da autoridade nomeante, dirigem-se àquelas atividades inerentes à direção, à assessoria e à coordenação, na hierarquia administrativa dos órgãos. Tais características devem decorrer logicamente da descrição de suas atribuições.

Não obstante a utilização de vocábulos indutores dessa conclusão, as atividades descritas para os cargos impugnados nada têm de assessoramento, direção ou chefia. Revelam-se, antes, tipicamente de execução técnica, operacional ou meramente burocrática. Tampouco demandam relação de confiança com a autoridade superior, para o exercício das atividades ali propostas.

**Portanto, a lei local impugnada na representação de inconstitucionalidade é inválida, por haver estruturado cargo comissionado para o exercício de funções típicas de cargos efetivos, que, por isso, só admitem a seleção de integrantes, por meio do concurso público” (fls. 8-9, e-doc. 12). (g.n)**

No caso dos autos, o projeto deve ser analisado à luz de todo o sistema normativo para verificação se os cargos em criação atendem ou não aos requisitos mencionados para se caracterizarem como cargos em comissão. A ausência de atribuições vinculadas à efetiva tomada de decisões estratégicas e à prestação de assessoramento técnico qualificado compromete sua adequação à regra constitucional, impondo que os cargos sejam criados sob a natureza de efetivos.

A caracterização de um cargo como de confiança exige que ele se enquadre em, pelo menos, uma das duas hipóteses já mencionadas, direção/chefia ou assessoramento. Se o cargo não envolve tomada de decisões políticas, planejamento estratégico e organização de diretrizes institucionais, ele não pode ser considerado um cargo de chefia ou direção. Da mesma forma, se suas funções não exigem um conhecimento técnico especializado vinculado ao aconselhamento estratégico, ele não pode ser considerado cargo de assessoramento.

Deve ainda ser lembrado que o mero uso de nomenclaturas genéricas ou amplas para os cargos não é suficiente para garantir sua validade, sendo necessário que suas funções sejam efetivamente compatíveis com a sua classificação. Se um cargo comissionado for destinado a atividades predominantemente técnicas, administrativas ou operacionais, sem um vínculo direto com a formulação de políticas públicas ou com a tomada de decisões estratégicas, haverá clara violação do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.





## Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde

Estado de Minas Gerais



A criação de cargos em comissão, sem a devida adequação às funções de direção, chefia e assessoramento, configura evidente irregularidade, podendo ensejar questionamentos administrativos e judiciais, além de representar risco de anulação dos atos decorrentes dessas nomeações e improbidade.

É recomendável que o projeto seja minuciosamente apreciado pelos parlamentares e comissões, a fim de assegurar que os cargos propostos efetivamente correspondam às funções de confiança exigidas pela Constituição e pela jurisprudência consolidada do STF.

### **2.12.2 Da criação de cargos em comissão, que deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.**

A nomeação para cargos em comissão na Administração Pública não se submete ao critério da ampla acessibilidade via concurso público, mas sim a um critério de confiança, conforme previsto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Essa confiança, contudo, não é um mero atributo subjetivo da relação entre nomeante e nomeado, mas sim um requisito essencial e indispensável para a própria validade do vínculo funcional.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) reforça que a confiança necessária ao exercício do cargo em comissão decorre da própria natureza do posto ocupado, que também deve envolver funções estratégicas e discricionárias dentro da estrutura administrativa. Assim, um cargo em comissão não pode ser criado ou preenchido apenas com base em conveniência política ou pessoal, mas sim pela necessidade real de manter no exercício da função um agente público que atue em consonância com a orientação e a diretriz do gestor que o nomeia.

Vejamos o excerto da ADI nº 4.125/TO/STF:

“A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República.”

Esse entendimento tem como base a necessidade de assegurar o regular funcionamento da Administração Pública, garantindo que as funções de direção, chefia e assessoramento sejam exercidas por pessoas que compartilhem da visão estratégica e administrativa da autoridade nomeante. Contudo, esse vínculo de confiança não pode ser utilizado como subterfúgio para a ocupação de cargos comissionados por pessoas sem



**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



qualificações adequadas ou para o desempenho de funções que deveriam ser exercidas por servidores efetivos.

Dessa forma, o vínculo de confiança é mais do que um elemento desejável na nomeação de comissionados, ele constitui um requisito jurídico inafastável. Caso esse vínculo não se faça presente de maneira justificada e fundamentada, a nomeação pode ser considerada irregular e contestada administrativamente ou judicialmente.

Diante do exposto, conclui-se que o vínculo de confiança entre o ocupante do cargo e a autoridade nomeante não é apenas uma expectativa administrativa, mas sim um requisito jurídico obrigatório, cuja ausência compromete a validade da nomeação.

Assim, para que a criação e a ocupação de cargos em comissão sejam consideradas legítimas e estejam em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, é imprescindível que tal vínculo seja justificado com base na relevância estratégica do cargo e na necessidade de alinhamento com as diretrizes de gestão pública.

**2.12.3 Do número de cargos comissionados criados, que deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar.**

A criação de cargos em comissão no âmbito dos entes federativos deve observar não apenas a destinação exclusiva a funções de direção, chefia e assessoramento, a fidedignidade exigida do cargo, a mas também a proporcionalidade em relação ao quantitativo de cargos efetivos existentes na estrutura administrativa. Essa exigência decorre dos princípios constitucionais que regem a administração pública, especialmente os da moralidade, razoabilidade e eficiência, conforme previsto no caput do art. 37 da CRFB e assim relacionados pelo STF ao caso.

Embora a Constituição não estabeleça um critério numérico rígido para essa proporcionalidade, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente firmado o entendimento de que o número de cargos comissionados deve guardar relação razoável com o total de servidores efetivos. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.125/TO, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da criação excessiva de cargos em comissão no Estado do Tocantins, assentando que:





**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



“(…) 3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade. (...) 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais.”

O entendimento fixado pelo STF na referida decisão reforça a necessidade de se estabelecer critérios objetivos para a criação de cargos em comissão, impedindo a distorção da excepcionalidade prevista no art. 37, inciso V, da CRFB.

Nesse sentido, eventual proposta legislativa que disponha sobre cargos em comissão deve ser analisada com cautela, considerando a estrutura do ente federativo e o quantitativo de cargos efetivos disponíveis em relação aos comissionados, a fim de evitar a inconstitucionalidade por desproporcionalidade. Ademais, a ausência de um limite numérico fixado não exime o ente público de demonstrar que a criação desses cargos atende ao interesse público e se mantém dentro dos parâmetros de razoabilidade.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível que a análise da proporção entre cargos em comissão e cargos efetivos leve em consideração a natureza das atividades desempenhadas, a necessidade real da administração pública e a vedação ao provimento comissionado para funções meramente burocráticas, técnicas ou operacionais. Dessa forma, a proporcionalidade deve ser estudada no caso concreto, à luz dos princípios constitucionais e dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, de modo a garantir obediência ao ordenamento.

**2.12.4 Das atribuições dos cargos em comissão, que devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.**

Segundo a constituição, a criação de cargos em comissão na Administração Pública exige que suas atribuições sejam claramente delimitadas e especificadas na própria lei que os instituir, sob pena de violação aos princípios da legalidade, moralidade e da transparência.

Somente por meio da descrição do cargo seria possível a distinção entre um cargo efetivo de um comissionado. A ausência de descrição das atribuições do cargo impede a verificação de sua real natureza. Dentre outros vícios, o descumprimento dessa regra por se desdobrar na criação irregular de cargo comissionado para funções técnicas ou burocráticas, na abertura de margem para nomeações arbitrárias e sem critérios objetivos ou ainda para



## **Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**

**Estado de Minas Gerais**



desvios de função, bem como gerar nulidade de atos administrativos ou a burla ao concurso público.

O Poder Legislativo tem papel fundamental na criação de cargos em comissão no município e deve garantir que a lei que os instituir contenha descrições detalhadas e objetivas de suas funções.

A ausência de atribuições claras e objetivas na lei que cria o cargo em comissão compromete sua legitimidade e pode levar à sua anulação por inconstitucionalidade, conforme já decidido pelo STF e demonstrado neste parecer.

### **2.13 Da possibilidade de outros pareceres, estudos, orientações e/ou informações.**

Caso persistam dúvidas sobre qualquer aspecto do projeto, seja contábil, financeiro, orçamentário e outros, a Procuradoria Jurídica recorda aos parlamentares e comissões que é possível solicitar pareceres ou orientações técnicas a outros profissionais, especialmente àqueles já vinculados à Câmara, como a assessoria contábil. Além disso, recomenda-se que, se necessário, busquem esclarecimentos diretamente com o autor da proposição e com demais envolvidos, incluindo a população interessada e suas entidades representativas.

### **3 CONCLUSÃO:**

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do STF que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Diante de todo o exposto, antes de serem levados a plenário, devem ambos os projeto de lei serem encaminhados à análise das comissões, devendo ser observadas as

Rua Thomaz Constâncio, nº 417 – Centro – São Sebastião do Rio Verde / MG - CEP 37.467-000

CNPJ: 01.653.311/0001-12

Site: saosebastiaodorioverde.mg.leg.br | E-mail: secretaria@saosebastiaodorioverde.mg.leg.br





**Câmara Municipal de São Sebastião do Rio Verde**  
Estado de Minas Gerais



orientações do presente parecer, visando a conformidade com os preceitos legais e constitucionais aplicáveis, bem como outras regras que possam ser verificadas como aplicáveis.

É o parecer.

São Sebastião do Rio Verde, Estado de Minas Gerais, 14 de fevereiro de 2025.

**Raoni Roberto Lourenço de Oliveira**  
Procurador do Legislativo Municipal  
Câmara de São Sebastião do Rio Verde/MG