



ESTADO DO PIAUÍ
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

PARECER SOBRE PROJETO DE LEI Nº 104, de 15.09.15.

PARECER CCJ Nº _____, DE 22 DE SETEMBRO DE 2015.

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 104/15, de autoria do
Ministério Público do Estado do Piauí.

A matéria encaminhada pelo Senhor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ, traz a esta Casa do Povo, a proposição legislativa, que tem iniciativa privativa, e objetiva modificar a redação do art. 33 da Lei nº 6.237, de 05.07.12, que dispõe sobre o Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores do Ministério Público do Piauí.

A proposição legislativa foi lida no expediente do dia 15 de setembro do ano fluente, não recebendo, na ocasião, emendas ou substitutivos.

Em continuidade ao processo legislativo, na forma regimental, foi a proposição encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, para análise de seus aspectos constitucional, legal e jurídico, que se manifesta desta forma.

A modificação proposta pelo Chefe do Ministério Público estadual, com a alteração pretendida, reduz de 50% para 10% o percentual máximo de servidores efetivos, daquela instituição, que podem ser agraciados com cargos em comissão.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada na parte inferior central da página.

A matéria é complexa e merece uma análise mais acurada sobre sua constitucionalidade e oportunidade legislativas, que passamos detidamente a proceder.

A criação dos cargos em comissão se dá por meio de lei, ou, resolução quando se tratar do Poder Legislativo. A matéria encontra-se regulamentada pela Constituição Federal em seus artigos 48, inciso X, e 61, II, alínea "a", que são normas de repetição obrigatórias, ou seja, são de inserção compulsória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Ao Ministério Público foi assegurada, pela Constituição Federal, autonomia funcional e administrativa, podendo propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos, nos termos do artigo 127, § 2º.

Quanto ao tipo de provimento, isto é, o ato para preenchimento do cargo em comissão por meio da designação do seu titular, é de natureza inicial ou originária, uma vez que se dá por meio de nomeação de cada autoridade competente, portanto, independe de qualquer vínculo anterior entre a Administração Pública e o nomeado.

Estas nomeações, ao contrário do que ocorre em relação aos titulares de cargos de natureza efetiva, não precisam de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II, CF), ficando a cargo do administrador público, na sua competência discricionária, escolher livremente os ocupantes destes cargos.

No entanto, a Constituição Federal, alterada pela Emenda Constitucional nº 19/98, conhecida como reforma administrativa, definiu algumas regras a serem observadas quando da nomeação dos titulares de cargos em comissão, nestes termos:

"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;" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).



Antes da reforma, o texto era o seguinte:

"V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, **preferencialmente**, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei".

Com o advento da dita Emenda 19/98, as funções de confiança passaram a ser exercidas exclusivamente por servidores efetivos, enquanto os cargos em comissão, por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

Acontece que há um grande problema na criação dos cargos em comissão, mais precisamente em relação à definição do percentual mínimo destinado aos servidores de carreira, visto que são raros os casos em que os gestores cumprem com a regra imposta pela Constituição Federal.

O percentual mínimo a que se refere o texto constitucional, quando for fixado em lei, deve ser definido com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ou seja, não deve ser fixado um percentual irrisório, tornando sem sentido a norma imposta pela Constituição Federal, cujo objetivo foi moralizar o serviço público.

Note-se que, ainda, em relação aos cargos em comissão, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso V, determina que sejam destinados **apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**, portanto, há uma restrição imposta pelo legislador constituinte, impossibilitando que sejam nomeadas, livremente, pessoas para o exercício de atividades não inseridas nestas categorias.

Dessa forma, a instituição dos cargos em comissão, por ser de competência discricionária dos gestores públicos, permite uma maior flexibilização quando da definição da estrutura administrativa, possibilitando adequá-la aos interesses públicos, além do fato de que, para o exercício desses cargos, há ainda o requisito de confiança entre o seu ocupante e aquele que o nomeou.

É possível, que sem os cargos de livre nomeação e exoneração, a administração se tornasse estática, o que, certamente, a impossibilitaria de atender as necessidades da

população, necessidades essas que se renovam a cada momento, tornando-se cada vez mais complexas.

Portanto, pode-se concluir que esses cargos são de suma importância para atuação da administração pública enquanto fornecedora de serviços, mas, sempre para atender aos interesses públicos, e, por isso, a instituição desses cargos, quando definida pelo legislador constituinte como de livre nomeação e exoneração, teve como único objetivo as conveniências e oportunidades da administração.

É cediço que o legislador se preocupou em definir as atribuições pertinentes aos cargos em comento, para evitar que esses cargos fossem utilizados para burlar o concurso público, o que significa dizer que a simples nomenclatura do cargo não será suficiente para definir sua natureza jurídica, pois, somente o conjunto de atribuições a serem desempenhadas pelo ocupante do cargo é que irá comprovar se esse é mesmo de provimento em comissão.

Márcio Cammarosano, ao tratar do tema, entende que:

"Também ofende a ordem jurídica em vigor criar cargos em comissão que não consubstanciem competências de *direção, chefia e assessoramento* ainda que a denominação que se lhes atribua seja própria de cargos daquelas espécies, pois o que importa não é o rótulo, mas a substância de cada qual. Em outras palavras; denominar cargos públicos como sendo de *diretor, chefe, ou assessor* não lhes atribui, por si só, a natureza que os permita ser de provimento em comissão".

É possível perceber na administração pública estadual que há excesso de cargos, principalmente quando o número de cargos em comissão se apresenta completamente desproporcional ao de cargos de natureza efetiva, uma vez que sendo os cargos em comissão destinados às atribuições de chefia, direção e assessoramento, certamente que o número de servidores desempenhando estas funções deve ser em número bem inferior aqueles.

Anote-se que a força dos princípios constitucionais orienta a reformulação dos conceitos, uma vez que dotados de normatividade, conforme resume Germana de Oliveira Moraes ao



escrever que: 'Observa-se, não obstante, nos dias de hoje, a consagração doutrinária da admissibilidade de uma esfera de "discrecionabilidade justificável", graças ao reconhecimento dos princípios como fonte normativa.

É que é preciso conhecer o âmago das instituições políticas-institucionais para se ter uma ideia – ao menos aproximada – do sistema jurídico consequente.

E, ademais, frisar-se que aspectos vivenciais ultrapassados podem não ser compatíveis com a atual conjuntura político-jurídica.

Tem-se, ainda, no atual estágio do regime democrático, deixadas para trás as amarras do legalismo exacerbado do Estado de Direito, as alterações do convívio social refletem mudanças no prisma jurídico, forçando o aplicador do direito à premente renovação de conceitos e de construções interpretativas das normas.

A contratação, pois, para cargos em comissão, deve manter-se em encaixe perfeito com a experiência social e com o Constitucionalismo atual, que busca satisfazer os interesses da coletividade, dando ao Estado meios e instrumentos para a consecução de sua finalidade principal (repita-se à exaustão): o bem comum.

Como salienta o eminente professor e ministro Eros Grau, que cada direito não é mero agregado de normas, porém um conjunto dotado de unidade e coerência que repousam exatamente sobre seus princípios.

Por seu turno, convém lembrar, também, conforme ensina o mesmo Ministro Grau que: O direito – e, muito especialmente, a Constituição – é não apenas ideologia, mas também nível no qual se opera a cristalização de mensagens ideológicas. Por isso as soluções de que cogitamos poderão ser tidas como corretas quando e se adequadas e coerentes com a ideologia constitucionalmente adotada.

Desta forma, maximiza-se o argumento de que a construção interpretativa do texto constitucional que trata dos cargos em comissão na administração pública deve ser condizente com a realidade social na qual se está inserido, sob a regência inevitável



dos princípios constitucionais implícitos explícitos, que orientam a atuação da Administração Pública no sentido de se buscar o bem da coletividade, sendo apenas essa a razão maior do Estado.

Desse modo, verifica-se a viabilidade da proposta ministerial, sob o prisma da moderna interpretação constitucional hodierna.

Cabe a esta relatoria propor a presente emenda, na forma abaixo, visando aprimorar a proposta apresentada pelo Ministério Público:

"Art. 33 -

§ 1º - Os servidores efetivos lotados no interior do Estado terão preferência para prover os cargos em comissão nas respectivas comarcas ou órgãos do Ministério Público.

§ 2º - É nula a investidura em cargo em comissão realizado em desrespeito ao disposto nesta Lei"

Constata-se que a medida é de natureza legislativa e de iniciativa privativa, tendo recebido emenda desta relatoria, estando, desta forma, em condições de ser aprovado no que diz respeito aos aspectos que cumpre a esta Comissão analisar.

Assim sendo, não havendo óbices, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei n.º 104, de 19 de setembro de 2015, de iniciativa do Ministério Público do Estado do Piauí, com a emenda proposta por esta relatoria.

É o nosso parecer.

Sala das Comissões, 22 de setembro de 2015.

Deputado **ROBERT RIOS**
Relator

