



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Interessado: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Número: 16.069

Data: 29 de janeiro de 2019

Classificação Temática: Orçamento. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pareceres relacionados: Orientação Técnico-Jurídica AGE nº 01/2015. Pareceres AGE/CJ nºs 15.018/2017, 15.853/2017, 15.894/2017, 15.918/2017 e 16.065/2019.

Ementa:

ORÇAMENTO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ARTIGO 22, PARÁGRAFO ÚNICO. LIMITE PRUDENCIAL. REPOSIÇÃO DE PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO. POSSIBILIDADE, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, LIMITADA À TRANSIÇÃO DE GOVERNO. RECOMENDAÇÕES E RESSALVAS.

O inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF veda, ao Poder ou órgão que houver excedido o limite prudencial de despesas com pessoal, o provimento de cargo público, a admissão ou a contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Sobre o dispositivo, desde a edição da Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, esta Advocacia-Geral do Estado tem defendido a possibilidade de reposição, para além das hipóteses decorrentes de aposentadoria ou falecimento, também para aquelas decorrentes de exoneração, demissão ou dispensa de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Além disso, fora das três áreas estratégicas, com indispensável cautela, a AGE tem sustentado a possibilidade de reposição de cargos de provimento em comissão de direção ou chefia, ficando, em regra, vedada a reposição de cargos de provimento em comissão de assessoramento.

A transição de governo, porém, configura situação apta a possibilitar, em caráter excepcional, a substituição de cargos de provimento em comissão de assessoramento, observadas as recomendações e ressalvas apontadas.

RELATÓRIO

1. Foi recebida, neste Núcleo Central da Consultoria Jurídica, consulta formulada pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, formalizada por meio do OF.Gab.SEC. nº 18/19 e registrada no SEI sob nº 1500.01.0001799/2019-76, indagando acerca da *“possibilidade de serem realizadas nomeações para cargos de provimento em comissão com atribuições de assessoramento neste período de transição de governo”*.

2. Quase que simultaneamente, aportou neste Núcleo, também, expediente oriundo da Secretaria de Estado de Fazenda, registrado no SEI sob o nº 1190.01.0001250/2019-40, no qual o i. Procurador do Estado e Assessor Jurídico Chefe da SEF/MG reporta o recebimento, em sua unidade, de requerimento no sentido de que esta Advocacia-Geral do Estado manifeste-se quanto à *“possibilidade, sob a ótica da legalidade e da Lei de Responsabilidade Fiscal, de publicação de atos de nomeação de servidores que terão os cargos comissionados alterados, ainda que não necessariamente para cargos de chefia e direção, com a peculiaridade de que esses servidores passarão a ocupar um cargo de remuneração inferior ao atualmente ocupado”*. Esclarece o nobre colega que a consulta foi instruída com Nota Técnica, que atesta que a medida pretendida ocasionará *“uma redução no custo da SEF com a ocupação de cargos comissionados do órgão de Nota Técnica da Superintendente de Recursos Humanos da Pasta”*.

3. O primeiro expediente refere-se a consulta, formulada em abstrato, que visa a uma orientação geral a respeito da possibilidade de nomeação de cargo em comissão destinado à atividade de assessoramento ante a transição de governo, razão pela qual não veio acompanhada de documentos instrutórios.

4. O segundo expediente, por sua vez, relaciona-se a situação concreta, atinente à possibilidade de reorganização de cargos em comissão na Secretaria de Estado de Fazenda com vistas à redução de despesa com pessoal sem comprometimento das atividades fazendárias, vindo instruído com os seguintes documentos:

a) Nota Técnica nº 2/SEF/SRH/JURIDICO/2019 (3081837), na qual a Superintendência de Recursos Humanos informa que foi realizado levantamento nas unidades do órgão com vistas à redução de despesas com cargos em comissão, detectando-se a possibilidade de proceder a exonerações de servidores comissionados específicos (não restando clara a informação se tais exonerações já teriam sido levadas a efeito), bem como a alternativa de redistribuição de cargos em comissão, mediante a exoneração e nomeação para cargo com remuneração inferior. Nesse sentido, esclarece que foi elaborada planilha, apresentando os impactos financeiros das pretendidas modificações, bem como solicitada, à SEPLAG, a transformação de alguns cargos comissionados da SEF. Ressalta que o Parecer AGE/CJ nº 16.065/2019 traria, em princípio, óbice à pretensão, porém argumenta que a situação atualmente vivenciada justificaria as medidas apresentadas, uma vez que elas, para além de não gerarem aumento de despesa, importariam em efetiva redução de gastos com pessoal, que seria o objetivo final da norma. Ao final, requer manifestação desta AGE;

b) Planilhas contendo relação nominal de servidores, com a indicação das carreiras, cargos e funções, códigos/símbolos (FA), de cada um, com valor das remunerações e do impacto financeiro, proposta de alteração de cargos e indicação das reduções decorrentes (3082089);

c) Despacho nº 9/2019/SEF/SRH/JURIDICO (3082361), por meio do qual é encaminhada a nota técnica à Assessoria Jurídica do órgão, explicitando que o documento refere-se à *“transformação de cargos comissionados no âmbito desta SEF, com detalhamento das modificações necessárias para a redução de despesa com pessoal sem que ocorra prejuízo funcional às atividades fazendárias”*;

d) Ofício SEF/AJUR nº. 29/2019(3083176), da Assessoria Jurídica do órgão, por meio do qual o Procurador do Estado e Assessor Jurídico-Chefe da SEF, Gabriel Arbex Valle, expõe a consulta e a direciona a esta Consultoria Jurídica, tendo em conta trata-se de assunto com repercussão ampla no Poder Executivo, a pertinência com o Parecer AGE/CJ nº 16.065/2019 e a urgência na definição da questão colocada.

5. Tendo em vista que os expedientes se correlacionam, na medida em que a

análise do segundo pressupõe a resposta à indagação apresentada no primeiro, e considerando a solicitação de urgência quanto à definição das questões colocadas, fez-se a opção de agrupar os expedientes para análise conjunta.

6. Sendo, em resumo, o relatório, passa-se a opinar.

PARECER

7. De início, importa esclarecer que, devido ao pedido de brevidade na análise, além de agrupar os expedientes, será promovida a análise em abstrato e em tese, com vistas a traçar orientações gerais que sirvam para subsidiar o exame pelas áreas técnicas do órgão e a decisão, pelo gestor público, dos casos concretos, inclusive, os já apresentados pela Secretaria de Estado de Fazenda. Em outras palavras, esta manifestação não contemplará o exame pontual das situações apresentadas na planilha anexa à consulta formulada pela SEF, apenas traçará diretrizes, a servirem de norte para aquele que promoverá efetivamente o estudo dos casos concretos.

8. Pois bem.

9. As consultas cuidam da possibilidade de serem realizadas nomeações para cargos de provimento em comissão com atribuições de assessoramento neste período de transição de governo. De tal sorte, ambos os expedientes têm como matéria de fundo a proibição imposta pelo artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda o *“provimento de cargo público, admissão, ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança”*.

10. Sobre o dispositivo, são fartas as manifestações desta Consultoria Jurídica, sendo desnecessário, a nosso ver, entrar em minúcias quanto aos entendimentos que vêm sendo adotados pela AGE, bastando, no que interessa à consulta, esclarecer que esta Casa, fazendo uma interpretação mais elastecida da norma, tem defendido a possibilidade de reposição, para além das hipóteses decorrentes de aposentadoria ou falecimento, também para aquelas decorrentes de exoneração, demissão ou dispensa de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Além disso, fora das três áreas estratégicas, com indispensável cautela, a AGE tem sustentado a possibilidade de reposição de cargos em comissão de direção ou chefia, exigindo-se a comprovação da imprescindibilidade da medida e do não incremento de despesas com pessoal, ainda que de forma indireta. Lembrando que a reposição pressupõe, em regra, a atribuição, ao substituto, do mesmo posto de seu antecessor e de estrutura de remuneração igual (ou menor) à dele, bem como a comprovação de inocorrência de aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal.

11. A possibilidade de reposição de cargos de provimento em comissão de direção ou chefia fundamenta-se na imprescindibilidade de se manter a organização administrativa de comando das unidades administrativas dos órgãos e das entidades da Administração Pública, evitando-se, desse modo, a sua inexorável inoperância.

12. Considerando que esse argumento, em princípio, não alberga os cargos de provimento em comissão destinados às atividades de assessoramento, esta AGE, adotando posicionamento conservador, haja vista a complexidade da matéria e a carência de construções e de posições jurisprudenciais aprofundadas ou firmes sobre o tema, vem sustentando a impossibilidade de reposição desses cargos.

13. Não obstante, é de se assinalar que, excepcionalmente, em razão da reforma administrativa implementada em 2016^[1], reconheceu-se a possibilidade de reposição dos cargos de provimento em comissão de assessoramento, em uma única e exclusiva oportunidade, e desde que demonstrada a inocorrência de aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal, com vistas a permitir a reorganização administrativa, objetivando a redução de gastos proclamada. Confirmam-se alguns trechos extraídos do Parecer AGE/CJ nº 15.833, de 20 de janeiro de 2017, que tratou, à época, da questão:

13. Ora, ainda que a regra seja a discricionariedade do gestor na nomeação e provimento de cargos públicos (efetivos e em comissão), é certo que a LRF trouxe normas excepcionais, aplicáveis em determinados contextos (como o atingimento de certos percentuais máximos de comprometimento de despesas de pessoal), tais como a previsão do inciso IV do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a vedar o *provimento de cargo público, a admissão e a contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança*.

14. Também é certo que tais vedações não objetivam apenas conter o acréscimo de despesas com pessoal, mas, principalmente, buscam a diminuição dos referidos gastos, com vistas a repor a situação de equilíbrio anterior. Contudo, tais limitações excepcionais também não podem inviabilizar o exercício das competências administrativas, tampouco impedem a adoção de outras medidas tendentes a acarretar a redução de despesas, isto é, não excluem a possibilidade de reorganização administrativa, tendo em vista a dinâmica e amplitude da atuação do Estado na prestação de serviços públicos e na persecução do interesse público.

[...]

24. Buscou-se com a reforma administrativa a remodelagem da estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo estadual com vistas à promoção da racionalização, à otimização de gastos e à maior eficiência na prestação de serviços. Nesse cenário, não há como impedir, sob pena de engessamento da atividade administrativa, que a reforma agregue, num primeiro momento, também a redistribuição de cargos de provimento em comissão (função gratificada e/ou gratificação temporária estratégica).

[...]

28. Certo é que a redistribuição deve compatibilizar-se com os objetivos da reforma, de modo que não implique aumento das despesas com pessoal – na verdade, é pressuposto que gere economia tendo em vista a motivação da própria Lei estadual nº 22.257/2016 e das demais leis que integraram o pacote de mudanças. Há de se ter em mente o fim almejado pelos artigos 22 e 23 da LRF, de garantir que o Estado retorne suas despesa com pessoal a patamares seguros.

[...]

30. Malgrado, impende ressaltar que o Poder Executivo Estadual não se encontra em momento no qual se permita corrigir eventuais injustiças salariais ou conceder valorização remuneratória a quaisquer servidores, mesmo porque condutas como estas esbarram na vedação do artigo 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo os gestores públicos ter em mente a extrema necessidade de enxugar as despesas com pessoal, de modo a retorná-las a patamares mais seguros, sob o ponto de vista fiscal.

31. Aconselha-se, em razão disso, especial cautela nos casos em que se pretende nomear um servidor para um cargo em comissão de nível mais elevado, designar servidor efetivo para função gratificada ou atribuir-lhe uma gratificação temporária estratégica, pois a legalidade de tais medidas está atrelada à comprovação de que não se trata de valorização salarial, mas, por exemplo, de mudança de posto, com alteração de atribuições (incremento).

32. Recomendável, outrossim, que eventual redistribuição de cargos observe, em razão do princípio da isonomia entre servidores ocupantes de

níveis análogos na estrutura organizacional da Administração, e também com vistas a evitar questionamento quanto à incidência do inciso I do artigo 22 da LRF, o mesmo padrão remuneratório (no que diz respeito ao cargo em comissão, função gratificada e gratificação temporária estratégica) para o exercício das mesmas ou equivalentes funções no órgão ou entidade, sugerindo-se, por medida de cautela, a preferência pela atribuição do menor valor quando para elas houverem sido prefixados cargos, funções gratificadas ou gratificações diversos, respeitados o inciso II, § 1º, do artigo 16 da Lei Delegada estadual nº 174, de 2007, e o inciso II, § 1º, do artigo 14 da Lei Delegada nº 175, de 2007. (grifos do autor)

14. A transição de governo, tal como ocorreu com a reforma administrativa, parece-nos justificar nova exceção ao entendimento de que, no contexto de ultrapassagem dos limites de despesas com pessoal, não se poderia proceder a reposições de cargos de provimento em comissão de mero assessoramento. Explica-se.

15. Cediço que é ínsito ao cargo em comissão a caracterização da relação de confiança, tanto é que pode ele ser denominado também cargo de confiança. Sua ocupação é transitória, sendo de livre nomeação e exoneração, nos termos do inciso II do artigo 37 da Constituição da República. Nesse sentido, leciona José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2014, p. 617)[2]:

Os cargos em comissão, ao contrário dos tipos anteriores, são de ocupação transitória. **Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante.** Por isso é que na prática alguns os denominam de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração (art. 37, 11, CF). É importante acentuar que cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. (grifo nosso)

16. As figuras do cargo em comissão e da função de confiança são próximas, porém não se confundem, conforme bem esclarece Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, 2016, p.772)[3]:

Cabe uma diferenciação entre duas figuras jurídicas próximas. O cargo em comissão, também denominado cargo de confiança, não se confunde com a chamada *função de confiança*, que consiste na assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do ocupante de um cargo de provimento efetivo, ao que corresponde o pagamento de uma remuneração adicional.

Portanto, determinadas tarefas diferenciadas e de grande relevo podem gerar a criação de cargos em comissão, mas também podem ser assumidas pelos ocupantes de cargos de provimento efetivo aos quais se atribui uma gratificação pecuniária – denominando-se essa última hipótese de *função de confiança*.

A chamada função de confiança não consiste numa posição jurídica equivalente a uma cargo público, mas na ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo, mediante um gratificação pecuniária. Não se admite a concessão de tal benefício ao ocupante de cargo em comissão, na medida em que a remuneração correspondente abrange todas as responsabilidades e encargos possíveis.

17. Diante desses conceitos, entende-se que, sendo a relação de confiança uma das características (senão a principal característica) dos cargos em comissão e das funções gratificadas, não se mostraria razoável, no contexto de transição de governo, sobretudo diante da mudança de mandatário, impor, ainda que indiretamente, ao novo governante, que mantenha, em razão da imprescindibilidade das atribuições conferidas aos cargos em comissão de assessoramento, e a pretexto de vedação imposta pela LRF, os ocupantes nomeados pelo antigo governante e, portanto, da confiança deste, não do atual Governador. Estar-se-ia, a nosso ver, descaracterizando a natureza do próprio cargo de provimento em comissão e da função gratificada.

18. Não obstante, não se pode desconsiderar o colapso financeiro enfrentado pelo Estado, estando iminente a publicação do Relatório de Gestão Fiscal referente ao terceiro quadrimestre de 2018, que, segundo rumores, possivelmente noticiará a ultrapassagem do limite máximo, definido pela LRF, de despesas com pessoal, circunstância que imporá a observância, pela Administração, do disposto no artigo 23 da mencionada Lei, *in verbis*:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado** nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, **adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.**

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União;

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente. (grifamos)

19. O *caput* do aludido dispositivo remete à adoção das providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição da República, que dispõem:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[...]

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - **redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança**;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (grifo nosso)

20. Nota-se, então, que a primeira medida prevista pela Constituição para eliminação do percentual excedente é, justamente, a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança.

21. Por essa razão, é recomendável que as reposições de cargos em comissão de assessoramento se deem no contexto de reorganização administrativa que importe, não apenas na inoportunidade de aumento de despesas, mas na efetiva redução de gastos com cargos comissionados, considerando-se o resultado apresentado no último Relatório de Gestão Fiscal.

22. Configurando hipótese excepcional decorrente da transição governamental, mostra-se aconselhável, também, que a reposição/substituição de cargo em comissão de assessoramento fique limitada, no tempo, a este início de mandato do novo governo, restringindo-se a uma única alteração em cada cargo. Passado esse momento inicial, prevalece o entendimento anterior desta Casa quanto à impossibilidade de reposição dos cargos em comissão com atribuições de assessoramento. Acresça-se que, nessa janela, somente poderão ser repostos cargos em comissão e funções gratificadas que estejam atualmente ocupados por pessoas indicadas pelo governante anterior, ou que tenham vagado a partir da data de encerramento do período de apuração, considerando que será publicado amanhã o Relatório de Gestão Fiscal, na medida em que as reposições de cargos cuja vacância houver se dado antes daquela data implicarão, em princípio, aumento de despesas.[\[4\]](#)

23. Ademais, vale alertar que a reorganização administrativa não pode servir de pretexto para corrigir eventuais injustiças salariais ou conceder valorização remuneratória a quaisquer servidores, mesmo porque condutas como estas esbarram na vedação do artigo 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.[\[5\]](#) Significa dizer, por exemplo, que não poderá ser promovida a exoneração e subsequente nomeação da mesma pessoa para cargo cuja remuneração seja superior à antes percebida no cargo anterior.

24. No que tange à proposta de reorganização administrativa apresentada pela Secretaria de Estado de Fazenda, a despeito da observação feita logo no início desta manifestação quanto à não incursão na análise dos casos concretos, releva tecer algumas considerações, de cunho geral e abstrato.

25. A proposta apresentada pela SEF consubstancia hipótese de reorganização administrativa, a ser levada a cabo por meio da exoneração de cargos de provimento em comissão e da dispensa de funções gratificadas de servidores, na maioria efetivos, e da subsequente nomeação para novos cargos e funções comissionados, resultando, conforme informado, na redução do padrão remuneratório em todos os casos.

26. Conforme asseverado anteriormente, o inciso I do § 3º do artigo 169 da Constituição prevê, como uma das providências a ser adotada para extirpar o excedente de gastos com pessoal, a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em

comissão e funções de confiança.

27. Por sua vez, a LRF, no § 1º do artigo 23, estabeleceu que a dita redução pode ser alcançada tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, por decisão do Plenário, em 09.08.2007, deferiu a medida acauteladora para suspender a eficácia da expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos” do § 1º, e, integralmente, a eficácia do § 2º, da Lei. O julgamento da ADI está pautado para 27 de fevereiro próximo, porém até decisão em contrário, permanece suspensa a possibilidade de redução dos valores atribuídos ao cargo.[\[6\]](#)

28. Mesmo em outros julgados[\[7\]](#), o Supremo Tribunal Federal já havia fixado entendimento de que a irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos prevista no artigo 37, inciso XV, da Constituição, aplica-se também aos servidores que exerçam cargo em comissão. Dos julgados encontrados, porém, não se vislumbra a situação específica de exoneração e nomeação para outro cargo cujo padrão remuneratório seja inferior ao primeiro.[\[8\]](#)

29. Por outro lado, no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, são fartos os julgados sobre o assunto[\[9\]](#), havendo sido assentada jurisprudência no sentido de *diferenciar a hipótese em que o servidor comissionado tem seus vencimentos reduzidos e permanece ocupando o mesmo cargo daquela em que nomeado para cargo comissionado distinto. Isso porque, ao passo em que a primeira situação configura prática ilegítima da Administração, a ensejar o pagamento da diferença salarial com os devidos reflexos em favor do servidor que teve seus vencimentos indevidamente reduzidos, a segunda não constitui ofensa à regra constitucional da irredutibilidade, uma vez que o servidor pode ser livremente nomeado e exonerado para cargo em comissão, mesmo que de forma subsequente.* (TJMG - Apelação Cível 1.0245.14.015984-0/001, Relator Des. Bitencourt Marcondes, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/09/2017, publicação da súmula em 04/10/2017).

30. Diante desses julgados do TJMG, aventa ser possível sustentar, em princípio, a possibilidade de rearranjo de cargos e funções, mediante a exoneração e nomeação de um servidor para novo cargo ou função de valor inferior ao antes ocupado, observadas as recomendações e ressalvas feitas nos itens 21, 22 e 23.

CONCLUSÃO

31. Pelo exposto, em resposta à indagação principal, entende-se possível, em decorrência da transição governamental, ressaltar o entendimento sustentado na Orientação Técnico-Jurídica AGE nº01/2015 e em posteriores manifestação desta AGE para permitir, em caráter excepcional, a possibilidade de reposição de cargos em comissão e de funções de confiança com atribuições de assessoramento, sendo recomendável que:

- a) as reposições se deem no contexto de reorganização administrativa visando à redução de gastos;
- b) a excepcional reposição/substituição de cargo em comissão de assessoramento fique limitada, no tempo, a este início do mandato do novo governo, restringindo-se a uma única alteração por cargo.

32. Acresça-se que, nessa janela, somente poderão ser repostos cargos em comissão e funções gratificadas que estejam atualmente ocupados por pessoas indicadas pelo governante anterior, ou que tenham vagado a partir da data de encerramento do período de apuração, considerando que será publicado amanhã o Relatório de Gestão Fiscal, na medida em que as reposições de cargos cuja vacância houver se dado antes daquela data implicarão, em princípio, aumento de despesas.

33. Importa alertar, também, que a reorganização administrativa não pode servir de pretexto para corrigir eventuais injustiças salariais ou conceder valorização remuneratória a quaisquer servidores, mesmo porque condutas como estas esbarram na vedação do artigo 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

34. Registre-se, por fim, que passado este momento de transição governamental, permanece o entendimento sustentado por esta AGE quanto à impossibilidade de reposição dos cargos de provimento em comissão destinados ao exercício de atribuições de assessoramento.

35. Este o parecer que ora submetemos à superior consideração.

Belo Horizonte, 29 de janeiro de 2019.

CAROLINA BORGES MONTEIRO
Procuradora do Estado
OAB/MG 104.259 MASP 1.211.251-2

Aprovado pela Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica

ANA PAULA MUGGLER RODARTE

Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO

[1] Levada à efeito pelas Leis estaduais nºs 22.257, de 27 de julho de 2016, 22.285, de 14 de setembro de 2016, 22.286, de 14 de setembro de 2016, 22.288, de 14 de setembro de 2016, 22.289, de 14 de setembro de 2016, 22.291, de 19 de setembro de 2016, e 22.293, de 20 de setembro de 2016.

[2] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atualizada até 31.12.2013. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

[4] É preciso esclarecer que, no Parecer AGE/CJ nº 15.894/2017, considerou-se a data de publicação do último Relatório de Gestão Fiscal como marco temporal a ser observado para a efetivação de reposições em razão de haver a Câmara de Orçamento e Finanças deliberado nesse sentido. Porém, cabe explicar que a LRF estabelece, no artigo 22, que a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre, devendo o resultado da apuração constar de Relatório de Gestão Fiscal, o qual deve ser publicado em até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, conforme preconiza o artigo 55 da Lei. Dessa forma, a reposição de cargo que tiver vagado após o encerramento do período apuratório não importará em elevação do percentual de comprometimento da despesa de pessoal informado no Relatório de Gestão Fiscal, pois a despesa dele decorrente já fora computada neste percentual.

[5] Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a

revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#); [...]

[6] Nesse sentido, cite-se decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça, no Procedimento de Controle Administrativo 0005581-64.2016.2.00.0000, que, amparada na jurisprudência do STF, negou a possibilidade de redução dos vencimentos que havia sido determinada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – TJES - (redução de 20% no valor do vencimento dos servidores ocupantes de cargos em comissão, sem redução da carga horária, para cumprimento da LRF), com base no princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos. (CNJ - ML – Medida Liminar em PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0005581-64.2016.2.00.0000 - Rel. GUSTAVO TADEU ALKMIM - 34ª Sessão Extraordinária - j. 14/02/2017).

[7] Confirmam-se os seguintes julgados: RE 378932, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Primeira Turma, julgado em 30/09/2003, DJ 14-05-2004 PP-00045 EMENT VOL-02151-02 PP-00335 RTJ VOL 00192-01 PP-00345; RE 518956 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 06/10/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 27-10-2015 PUBLIC 28-10-2015.

[8] O caso que mais se aproxima da situação colocada na consulta é a do RE 529121/PR, de relatoria do Ministro Ayres Brito. Colhe-se da decisão que o autor foi inicialmente nomeado para o cargo em comissão de Assessor III, símbolo CC-4, em 03.02.1997, e exonerado em 31.12.1998, sendo posteriormente nomeado para o cargo em comissão de Assistente I, símbolo CC-6, em 1º.01.1999 e novamente exonerado em 1º.01.2001. Segundo ele informa, a sua remuneração foi indevidamente reduzida em outubro de 1997, quando exercia o cargo de Assessor III, em decorrência de lei municipal, e de novo reduzida quando de sua exoneração e subsequente nomeação para o cargo de Assistente I, procedimento por ele tido como fraudulento. Na ocasião, o eminente relator decidiu pelo parcial acolhimento do recurso, asseverando que: "(...)quanto à primeira situação, o entendimento adotado pela instância julgante de origem destoava do julgamento proferido pela Primeira Turma do STF no RE 378.932, da minha relatoria. Na ocasião, foi consignado que o inciso XV do art. 37 do Magno Texto, quando fala de irredutibilidade, não faz a distinção entre cargos em comissão e funções e entre servidores comissionados e efetivos.(...) Quanto a segunda situação, pontuo que, para chegar a conclusão de que houve fraude ou abuso de direito nas sucessivas contratações e exonerações do recorrente, seria necessário o reexame de fatos e provas constantes dos autos, o que não autoriza a abertura da via recursal extraordinária, conforme a Súmula 279/STF." Observa-se, portanto, que a Colenda Corte não adentrou à discussão da exoneração e posterior nomeação para outro cargo, com menor remuneração.

[9] EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MUNICÍPIO DE PIRAJUBA - SERVIDOR NÃO CONCURSADO - EXERCÍCIO DE QUATRO CARGOS EM COMISSÃO DISTINTOS E SEQUENCIAIS NO PERÍODO DE 2001 A 2004 - PARA CADA CARGO A LEI MUNICIPAL PREVIA UMA REMUNERAÇÃO ESPECÍFICA - AUSÊNCIA DE DIREITO AO RECEBIMENTO DA REMUNERAÇÃO CORRESPONDENTE AO CARGO COMISSIONADO COM MAIOR VENCIMENTO - INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS.

- A característica mais marcante do cargo de provimento em comissão é a precariedade do seu vínculo entre o servidor e a Administração. Isso significa que o servidor que o ocupa pode ser dispensado com um único gesto, sem fundamentação e sem maiores formalidades. A cláusula ad nutum permite que o vínculo existente entre as partes possa ser desfeito pelo arbítrio de uma delas. Assim, se o requerente exerceu quatro cargos em comissão distintos, no período de 2001 a 2004, cada vez que era exonerado de um e nomeado em outro, o vínculo anterior se encerrava e se iniciava um novo, com regras remuneratórias próprias e específicas previstas em Lei.

- Se a remuneração recebida pelo autor em cada um dos cargos comissionados que ocupou teve correspondência precisa na Legislação Municipal de regência, não há falar em ilegalidade na atuação da Administração Municipal.

- O fato de a remuneração do cargo anterior ser maior do que a do posterior, não confere ao servidor o direito a percepção da melhor remuneração, sendo inaplicável o princípio da irredutibilidade dos vencimentos. (TJMG - Apelação Cível 1.0172.05.001074-0/001,

Relator(a): Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 19/03/2015, publicação da súmula em 25/03/2015)

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO - RECURSO DE APELAÇÃO - MUNICÍPIO DE PIRAJUBA - SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO COMISSIONADO - EXONERAÇÃO E POSTERIOR NOMEAÇÃO EM OUTRO CARGO - EXERCÍCIO DAS MESMAS ATRIBUIÇÕES DE CARGO ANTERIOR - VENCIMENTOS EM MENOR VALOR - PRETENSÃO DE RESTITUIÇÃO DE VALORES - IMPOSSIBILIDADE.

Tratando-se de cargo em comissão, portanto, de recrutamento amplo, o autor, ora apelado, não adquiriu estabilidade, visto que se trata de cargo de provimento provisório, cujo ocupante é demissível ad nutum, a critério exclusivo da administração pública. Uma vez exonerado e tendo aceitado a nomeação em outro cargo com remuneração diferenciada, inexistente violação do direito à irredutibilidade de vencimentos do servidor. Cessado o exercício do cargo em comissão, não há que se falar em manutenção dos vencimentos dele decorrentes. (TJMG - Apelação Cível 1.0172.05.002072-3/001, Relator(a): Des.(a) Vanessa Verdolim Hudson Andrade , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/05/2013, publicação da súmula em 16/05/2013)

ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE COBRANÇA - VERBAS SALARIAIS - SERVIDOR MUNICIPAL - CONTRATO TEMPORÁRIO - CARGOS COMISSIONADOS - CARGOS DISTINTOS, OCUPADOS EM ÉPOCAS DISTINTAS SALÁRIO REFERÊNCIA - CARGO OCUPADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIO - INOCORRÊNCIA. - O ocupante de cargo de provimento em comissão é passível de nomeação e exoneração, a qualquer tempo. O fato de ele ter sido, sucessivamente, exonerado e nomeado a cargos comissionados distintos, com proventos diferentes, não lhe confere, em nome do princípio constitucional da irredutibilidade (art. 37, XV), o direito à percepção dos vencimentos que vinha recebendo antes da última exoneração. Deve receber vencimentos correspondentes a que a lei prevê como referência ao cargo em comissão que passou a ocupar, a título precário. (TJMG - Apelação Cível 1.0407.08.021132-6/001, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 23/11/2010, publicação da súmula em 17/12/2010)



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a)**, em 29/01/2019, às 17:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a)**, em 29/01/2019, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 29/01/2019, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3102602** e o código CRC **54337633**.

