

PARECER JURÍDICO

O **projeto de Lei Ordinária de nº 084/2025**, visa alterar a Lei Ordinária Municipal nº 1.698/2023 para tornar o cargo de Ouvidor-Geral (atualmente efetivo) em cargo comissionado.

I - DA COMPETÊNCIA

A – DO MUNICÍPIO

“Art. 5º – Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I – Legislar sobre assuntos de interesse local;

XII – Estabelecer o regime Jurídico único de seus servidores e os respectivos planos de carreira;”

B – DO LEGISLATIVO

“Art. 24 – Compete privativamente à Câmara:

XV – Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;

C – DO EXECUTIVO

A competência do Poder Executivo para propositura desta lei extrai-se da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

“Art. 35 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

Devemos ressaltar que neste caso específico a iniciativa legislativa é **privativo-exclusiva** do Poder Executivo.

Portanto, conforme consta nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

D – DA INCLUSÃO NA PAUTA

“REG Art.102 – Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.

REG Art.88 – São modalidades de proposição:

I – proposta de emenda à Lei Orgânica;

II – projeto de lei complementar;

III – projetos de Lei;

IV – projetos de decreto legislativo;

V – projetos de resolução;

VI – projetos substitutivos;

VII – emendas e subemendas;

VIII – vetos;

IX – pareceres das Comissões permanentes;

X – relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;

XI – indicações;

XII – requerimentos;

XIII – representações;”

A presente proposição (projeto de lei complementar) foi protocolada nesta casa no dia 19/08/2025, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa, podendo a matéria constar na pauta da sessão ordinária.

E – DAS DISCUSSÕES

“Art.143 – Terão uma única discussão as seguintes proposições:

I – as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;

II – as que se encontrem em regime de urgência simples;

III – os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;

IV – o veto;

V – os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;

VI – as emendas.

Art.144 – Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;

§1º - *Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.*

§2º - *É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a mesma for aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.”*

Conforme podemos vislumbrar no artigo 144 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto de lei de nº 084 de 2025 deverá ter duas discussões (dois turnos de votação).

F – DO QUORUM DE APROVAÇÃO

“Art.157 – As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.

*Art.158 – Dependirão do **voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara**, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:*

I – código tributário do Município;

II – código de obras;

III – código de postura;

IV – plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;

V – lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;

VI – lei instituidora da guarda municipal;

VII – perda de mandato de Vereador;

VIII – rejeição de veto;

IX – criação, reclassificação, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;

X – fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;

XI – obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único – Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 – Dependirão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

I – Regimento Interno da Câmara;

II – concessão de serviços públicos;

III – concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;

IV – alienação de bens imóveis do Município;

V – aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VI – denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

VII – concessão de títulos honoríficos e honorarias;

VIII – concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;

IX – transferência de sede do Município;

X – rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;

XI – alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;

XII – criação, organização e supressão de distritos;

XIII – o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;”

Desta feita, **a aprovação** deste projeto de lei **dependerá do quorum de maioria absoluta** dos vereadores desta casa legislativa.

G – DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

Art.33 – O Presidente da Câmara só **poderá votar** nos seguintes casos:

I – na eleição da Mesa;

II – quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços dos membros da Câmara;

III – no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente votará **se houver empate**.

II – DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

A – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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;”

O dispositivo normativo acima, estabelece que tanto as funções de confiança, quanto os cargos em comissão destinam-se apenas as atribuições de chefia, direção e assessoramento, diferindo apenas no fato de que o ocupante da função será obrigatoriamente um servidor efetivo, enquanto o ocupante do cargo em comissão poderá ser ou não um servidor efetivo.

Desta forma, ao se criar um cargo em comissão ou uma função de confiança, o Legislador deve inserir nestes, atribuições que sejam relacionadas a direção e/ou chefia e/ou assessoramento.

Apesar disto, nossa Carta Magna não definiu o conceito do que seria considerado chefia, direção e assessoramento, cabendo a normas infraconstitucionais, doutrina e jurisprudência fazê-lo.

No caso de Santana da Vargem – MG, o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (LC 22-2022) estabeleceu um norte para tentar definir a questão o que seria chefia, direção e assessoramento, vejamos:

Estatuto do Servidor Público Municipal.

“Art. 8º....

I – atribuições de chefia são aquelas atreladas a funções de comando, de liderança, de gerenciamento de pessoas. Determinam como e a forma que determinado órgão atuará para atingir a sua finalidade;

II – atribuições de direção são atreladas a atividades que garantam que as ordens da chefia sejam efetivamente cumpridas, devem

se responsabilizar por gerenciamento de departamento, setores, unidades;

III – atribuições de assessoramento se caracterizam pelo suporte direto a direção, à chefia e aos agentes públicos.”

Em suma, podemos dardejear que as atribuições de chefia consistem em estabelecer como determinado órgão atingirá as suas finalidades, atividades de comando, de externalização da vontade estatal (Teoria do órgão/imputação volitiva) para consecução do interesse público. (“1º escalão”). Exemplo: Determina o que vai comprar;

Já a direção está ligado a como as ordens da chefia serão executadas, e modo a obter o melhor resultado possível, neste caso não é ele que determina como o órgão vai funcionar, mas detém certa autonomia para organizar o órgão cumprir as ordens recebidas. (“2º escalão”). Exemplo: Organiza os servidores, o ambiente e o modo operacional para que a compra, ordenada pela chefia, seja o mais eficiente possível.

Por fim, o assessoramento, auxilia a chefia e/ou a direção ou os agentes políticos a tomar as melhores decisões possíveis e garantir que as ordens destes sejam cumpridas da melhor forma. (“3º escalão”). Exemplo: Analisa e dá diretrizes e fundamentos que serão usados pela chefia para decidir o que comprar, verifica e dá elementos para direção organizar o órgão de forma eficiente, garantindo que a organização realizada pela direção atingirá seu objetivo; Obs. Ele não toma decisões e nem é o executor destas (servidor efetivo).

O Supremo Tribunal Federal objetivando auxiliar no estabelecimento de critério para demonstrar o que seria direção, chefia e assessoramento estabeleceu no tema 1.010 (repercussão geral) **que estes não estão relacionados ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais e que deve existir necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado, além de exigir que as atribuições devem estar descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os instituir.**

Atividade técnica seria um procedimento ou um conjunto de procedimentos objetivos, desempenhados por profissional com formação na área para atingir um propósito predefinido. Exige conhecimento técnico e específico para executar de forma eficiente e atingir os resultados esperados. Ex: Pesquisar itens e elaborar ordens de licitação com as necessidades de todos os materiais utilizados na secretaria.

Atividade burocrática é a realização de trabalho ordinário, corriqueiro, que o órgão realiza diariamente, que são necessários para a complementação de outro trabalho em desenvolvimento, geralmente são atividades-meio. Ex. Protocolar atestados da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Meio Ambiente e Agropecuária.

Atividade operacional é a execução de tarefas se utilizando de regras, normas e modelo predefinidos pelo órgão/empresa e etc. Ex. Fazer o apontamento de faltas e outros registros de insalubridade, horas extras, adicional noturno na folha de ponto.

Então, temos que as atividades burocráticas, rotineiras e operacionais são tarefas que devem ser desenvolvidas pelos servidores efetivos, onde o agente político não necessita ter especial relação de confiança, pois presume-se que o profissional desempenhará resultado ordinário, independentemente

de quem seja e de quais as ideias tenha o gestor. Ex: A emissão de parecer jurídico, independe de quem seja o gestor, o chefe, o diretor e qual a política estabelecida para atuação do órgão.

Por fim, as atribuições devem ser claras e objetivas, de modo que a população e o nomeado saiba exatamente qual trabalho este desenvolverá.

B- DO PROJETO DE LEI EM ANÁLISE

Atualmente, o cargo de ouvidor-geral é de provimento efetivo, uma vez que, suas atribuições são atividades executórias, técnicas, logo estas não são de chefia, direção e assessoramento, muito menos necessita, para a boa execução, de relação de confiança com a autoridade nomeante. Pinça-se:

“Art.28. Compete ao Ouvidor-Geral do Município:

I – propor ao Secretário da Pasta a normatização do acesso ao Sistema de Ouvidoria, informando, padronizando e divulgando os seus procedimentos;

II - encaminhar a demanda apresentada ao sistema de ouvidoria à Secretaria competente, monitorando a providência adotada por ela;

III - responder ao usuário da ouvidoria no prazo legal, garantindo a celeridade da tramitação da demanda;

IV - atuar com transparência, humanidade, sensibilidade, integridade, imparcialidade, solidariedade e justiça, observando os princípios constitucionais;

V - propor medidas que aumentem a eficiência do serviço público municipal.

VI - propor aos órgãos da Administração Pública Municipal direta e indireta, bem como às entidades privadas, resguardadas as respectivas competências, a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais, com a ciência ou autorização do Secretário da Pasta a qual está substituindo;

VII- requisitar, diretamente e sem qualquer ônus, de qualquer órgão municipal, informações, certidões ou cópias de documentos relacionados com as reclamações ou denúncias recebidas, na forma da lei;

VIII- recomendar a adoção de providências que entender pertinentes e necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados pela Administração Pública Municipal à população;

IX - recomendar aos órgãos da Administração Pública Municipal direta e indireta, bem como das entidades privadas a adoção de mecanismos que dificultem e

impeçam a violação do patrimônio público e outras irregularidades comprovadas.”

É salutar ressaltar que, a ouvidoria que está sendo instituída será composta unicamente de um servidor, o Ouvidor-Geral. **Logo, somente ele é o responsável por conduzir todo o sistema da ouvidora do Executivo.**

Tais características se coadunam com o cargo de provimento efetivo, que é menos sensível a pressões externas, mormente quando houver denúncias relacionados a outros cargos comissionados ou servidores “ligados” ao chefe do Executivo e seus Secretários.

Ao trocar o cargo efetivo pelo comissionado, haverá a fragilização do cargo, com a possibilidade de ingerência direta no modo de atuação do Ouvidor-Geral.

O Ouvidor-Geral, assim como ocorre com o Controlador Interno, em virtude a natureza do cargo, deve ter a possibilidade de exercer suas atividades com independência, imparcialidade e sem receio de ser exonerado simplesmente por exercer suas atribuições.

Tais argumentações são lastreadas em alguns julgados, colimemos:

*“Por fim, são também **inconstitucionais os dispositivos legais que elencam dentre os cargos de provimento comissionado os de “Ouvidor Geral do Município”, “Ouvidor Geral da Saúde” e “Corregedor”.***

Denota-se que o desempenho dessas funções exige um conhecimento específico da estrutura administrativa do Município, com o intuito de gerir o controle interno da Administração Municipal, no caso da Corregedoria, e de processar, de forma eficiente, as reclamações, denúncias e queixas recebidas da população, encaminhando-as ao órgão competente para apuração, no caso dos cargos de Ouvidoria.

***É incompatível com as atribuições do 'Ouvidor Geral do Município', do 'Ouvidor Geral da Saúde' e do 'Corregedor' a livre escolha e a nomeação de qualquer pessoa. Afinal, envolvem relevantes funções que só podem ser atribuídas ao servidor ocupante de cargo efetivo, por força da adição de atribuições que se impõem ao 'Ouvidor Geral do Município', 'Ouvidor Geral da Saúde' e 'Corregedor'. Tratam-se, em última análise, de atribuições que requerem conhecimento técnico e burocrático, de tal forma que deve haver um acoplamento de atribuições ao servidor efetivo, de carreira, que pertence à mesma unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo.”** (fls. 322/323).*

*Assim, deve ser declarada a **inconstitucionalidade** sem redução do texto **dos cargos em comissão “Ouvidor Geral do Município”, “Ouvidor Geral da Saúde” e “Corregedor”, previstos no Anexo II da Lei Complementar n. 212, de 27 de maio de 2010, na redação dada pelas Leis Complementares n. 223/2010, n. 278/2012, n. 295/2013, n. 355/2019 e n. 357/2019, do Município de Taboão da Serra, para determinar que fiquem reservados para provimento exclusivo de servidores públicos titulares de cargos efetivos, visto que são necessários conhecimentos técnicos e específicos das funções, característicos de quem já tem experiência na respectiva área de atuação profissional.”** ADI – TJSP - N°2119739-98.2021.8.26.000*

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 4º E 5º E DO ANEXO I, TODOS DA LEI Nº 5.537, DE 20 DE MARÇO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA - CARGO COMISSONADO DE 'OUVIDOR MUNICIPAL DO SUS' - FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS OU DE SUPORTE QUE NÃO DEMANDAM RELAÇÃO ESPECIAL DE CONFIANÇA ENTRE O SERVIDOR E SEU SUPERIOR HIERÁRQUICO - INVESTIDURA QUE DEPENDE DE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO - PECULIARIDADE DAS ATRIBUIÇÕES DE OUVIDOR, ADEMAIS, QUE RECLAMA EXPERIÊNCIA NA CARREIRA E CONHECIMENTO SOBRE A INSTITUIÇÃO - HIPÓTESES EM QUE O CARGO DEVE SER PREENCHIDO POR SERVIDOR EFETIVO - OFENSA AOS ARTIGOS 111, 115, INCISOS II E V, E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE - AÇÃO PROCEDENTE, SEM MODULAÇÃO DOS EFEITOS". **"A criação de cargos em comissão para o desempenho de funções que não exijam especial relação de confiança viola o disposto nos artigos 111, 115, inciso V, e 114, todos da Constituição Estadual"**. "Cargos de livre provimento constituem exceção à regra do concurso público, sendo admitidos apenas nas hipóteses expressamente previstas pelo legislador constituinte, vale dizer, quando a atividade a ser desempenhada esteja relacionada à direção, chefia e assessoramento em nível superior, desempenhando funções estratégicas do Poder Público, mediante comprometimento político e ideológico, reclamando, outrossim, a existência de vínculo especial de confiança com o superior hierárquico que ultrapasse o dever elementar de lealdade exigível de todo e qualquer servidor público no desempenho de suas atribuições funcionais". **"O desempenho das funções de Ouvidor reclama experiência na carreira e conhecimento específico da instituição e da respectiva estrutura administrativa, recebendo dos usuários do serviço público ou da população em geral reclamações, denúncias e sugestões de toda natureza, encaminhando-as ao órgão competente para devida apuração, quando necessário, motivo pelo qual deve ser provido por servidor titular de cargo efetivo"**. (TJ-SP - ADI: 21742678720188260000 São Paulo, Relator.: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 13/12/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/12/2018)

Ação Direta de Inconstitucionalidade, de autoria do Exmo. Procurador-Geral de Justiça, questionando dispositivos da Lei nº 5.006/20, na redação dada pela Lei nº 5.021/20, ambas do Município de Cruzeiro, envolvendo cargos de provimento em comissão . 1. Parcial perda do objeto da ação quanto aos cargos de "Assessor de Diretoria", "Assessor de Chefe de Divisão", "Chefe de Divisão de Gestão Ambiental" e "Chefe de Divisão Contábil e Financeira", extintos pela superveniente Lei Municipal nº 5.315/23. 2 . Previsão de diversos cargos de provimento em comissão. Descrição genérica das atribuições. **Funções eminentemente técnicas ou burocráticas, a serem preenchidas por servidores públicos investidos em cargos de provimento efetivo. Ausência de funções de assessoramento, chefia e direção . Incidência, por analogia, do tema de Repercussão Geral nº 1.010 do STF. Violação dos arts. 35, 111, 115, incs . II e V, 144 e 150, todos da Constituição do Estado de São Paulo.** 3. Cargo de "Controlador Geral do Município" a ser provido por servidor efetivo integrante do Sistema de Controle Interno do Município. Declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, a fim de excluir a possibilidade de provimento por quaisquer servidores efetivos . 4. Ausência de inconstitucionalidade quanto ao provimento do cargo de "Controlador Interno", criado pela superveniente Lei Municipal nº 5.267/23 para substituir o de "Controlador Geral do Município", pois de provimento efetivo, não havendo necessidade de análoga determinação. 5 . **Cargo de "Ouvidor" que, em razão das atribuições a eles correspondentes, deve ser preenchido por**

servidores de carreira. Declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, a fim de excluir a possibilidade de provimento por servidores não efetivos. 6. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE, com modulação dos efeitos, aplicando-se o prazo de 120 dias, observada a irrepetibilidade dos valores percebidos . (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2276352-15.2022.8.26 .0000 São Paulo, Relator.: Fábio Gouvêa, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/04/2024)

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Louveira – Lei n. 2.240/2012 do Município de Louveira que "Institui a Corregedoria e a Ouvidoria da Guarda Municipal de Louveira" – Cargos de Corregedor e Ouvidor da Guarda Civil Municipal que devem ser ocupados por funcionários de carreira – Funções que demandam conhecimento específico – Ação julgada procedente, com modulação dos efeitos e anotada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé pelos ocupantes dos cargos. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2350323-96 .2023.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Marcia Dalla Déa Barone, Data de Julgamento: 17/04/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/04/2024)

Desta forma, é indubitável, que o cargo de Ouvidor não pode ser de provimento comissionado (livre nomeação e exoneração), sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

III – DO ENTENDIMENTO FINAL

A Lei Ordinária Municipal n° 1.698/2023 foi a responsável por prever que o cargo de Ouvidor-Geral é de provimento efetivo, ou seja, o seu preenchimento ocorrerá por intermédio de concurso público.

O projeto em análise, quer alterar a forma de provimento, tornando-o cargo comissionado, ou seja, seu preenchimento se dará por livre escolha do chefe do Executivo.

Conforme os julgados apresentados neste parecer, o Tribunal de Justiça de São Paulo possui vários julgados declarando a inconstitucionalidade de leis que estabelecem o cargo de Ouvidor como de provimento comissionado (livre nomeação e exoneração).

O além da natureza do cargo, por si só, já não ser compatível com o provimento efetivo, suas atribuições não são de chefia, direção ou assessoramento, tanto que, na lei original, ele é de provimento efetivo.

Então, entendemos, salvo melhor juízo, **que este projeto é inconstitucional, portanto, sua aprovação fere a Constituição Federal/Estadual e a Lei Orgânica Municipal.**

Devemos lembrar os nobres Vereadores que o Ministério Público (3° Promotoria de Três Pontas) está com procedimento aberto para analisar se a lei que criou funções de confiança no Executivo, nesta legislatura, é inconstitucional/ilegal ou não, basicamente, pelos mesmos vícios de agora.

O Executivo poder criar funções de confiança e cargos comissionados, desde que o faça dentro dos parâmetros e condições estabelecidos em nossa legislação.

Por fim, recomendamos que o projeto e este parecer sejam encaminhados para o Setor de Controle Interno Legislativo para ciência.

Santana da Vargem – MG, 25 de agosto de 2025.

Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822