

Ementa: Assessor Parlamentar – Cargo em Comissão – Assessoramento técnico e político. Exercício de atividades interna e externa ao Parlamento – Atuação na base eleitoral do Parlamentar – Característica do cargo – Possibilidade.

1 Relatório

O presente Procedimento de Apoio à Atividade Fim foi instaurado por provocação do Senhor **Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional**, através de consulta em que se requer a análise dos instrumentos normativos que regulamentam a estrutura de cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo do quadro de pessoal da Secretaria da Assembleia Legislativa, Lei nº 21.732/2015, Resolução 5497/2015 e Deliberação 2625/2015, com enfoque prioritário na forma de controle do efetivo exercício da jornada de trabalho dos assessores parlamentares que exercem suas funções fora da Casa Legislativa Estadual.

2 Fundamentação

2.1 Cargos em Comissão

A natureza jurídica dos cargos em comissão, sua disciplina constitucional e demais requisitos já foram objetos de amplo estudo por este Centro de Apoio Operacional.

Desta forma, apenas a título de introdução ao objeto do presente parecer, qual seja, o controle do efetivo exercício da jornada de trabalho dos assessores parlamentares que exercem suas atividades fora da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, conceituaremos a seguir cargo comissionado e seus requisitos.

Os cargos comissionados, previstos na Constituição da República de 1988 em seu art.37, II e V, são aqueles de livre nomeação e exoneração, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento⁸⁷, podendo ser providos por recrutamento amplo - pessoas que não pertençam aos quadros da administração pública - e por recrutamento restrito, ou seja, servidores efetivos dos quadros de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

87 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 às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

A expressão “livre nomeação e exoneração” nos remete à ideia de que o cargo em comissão tem ocupação transitória, o que se explica pela natureza das atribuições cometidas aos destinatários desses cargos: atribuição de direção, chefia e assessoramento, exigindo, ainda, relação de confiança entre o nomeante e nomeado.

Para José dos Santos Carvalho Filho:

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, II, CF).

O texto constitucional anterior estabelecia que os cargos em comissão e as funções de confiança deveriam ser exercidos preferencialmente por servidores ocupantes de cargos de carreira técnica ou profissional. A EC n.º 19/98, da reforma do Estado, todavia, alterando o inciso V do art. 37, restringiu essa investidura, limitando o exercício de funções de confiança a servidores ocupantes de cargo efetivo e a investidura em cargos em comissão a servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, devendo as atribuições de tais funções e cargos destinarem-se apenas à chefia, direção e assessoramento. A norma ora vigente limita a investidura, em cargos em comissão, de pessoas que não pertencem aos quadros públicos, com o que se procurará evitar tantos casos de imoralidade e nepotismo existentes em todos os setores da Administração.⁸⁸

O ocupante de cargo comissionado é servidor público e, como tal, está inserido na estrutura administrativa com atribuições e responsabilidades próprias de um servidor, aplicando-se a ele o mesmo regramento legal dos ocupantes de cargo de provimento efetivo, observadas, por óbvio, algumas peculiaridades inerentes a esse tipo de provimento, tais como a ausência de concurso público, livre nomeação e exoneração, regime de integral dedicação ao serviço, o que é correlato para o não pagamento de horas extras e, em muitos estatutos de servidores, a dispensa do registro de ponto.

2.2 Da Assessoria Parlamentar

“Para o exercício das funções legiferantes, de produção de leis e normas, e de fiscalização, os Deputados desenvolvem atividades que permitem a discussão e o debate com a população, quais sejam Comissões Gerais, Audiência Públicas, Seminários, reuniões com segmentos organizados e atendimentos à população.”⁸⁹

É nesse complexo de atividades multidisciplinares que os assessores parlamentares desempenham suas funções

no âmbito do Poder Legislativo, seja federal, estadual ou municipal.

O cargo de assessor parlamentar é eminentemente um cargo de provimento em comissão, cujo ocupante é escolhido pelo parlamentar em função da relação de confiança deste com o indicado.

Entre outras atribuições descritas em lei pode-se descrever, de forma teórica, que a função precípua do assessor parlamentar é prestar assessoramento técnico e político ao Parlamentar, em atividades internas e externas ao Parlamento, de acordo com as determinações do titular do mandato.

No âmbito da Câmara dos Deputados, a título de exemplo, o cargo de secretário parlamentar é cargo em comissão, cuja nomeação é feita pelo diretor administrativo da Câmara dos Deputados, mediante iniciativa do deputado federal interessado na nomeação.⁹⁰

O secretário parlamentar pode ser designado para exercer uma das seguintes atribuições: assessor parlamentar, assistente parlamentar ou auxiliar parlamentar.

A jornada de trabalho dos ocupantes de cargo em comissão de secretário parlamentar é de 40 horas semanais, cumpridas em local e de acordo com o determinado pelo titular do gabinete.⁹¹

O local de exercício do secretário parlamentar é em Brasília, nos gabinetes parlamentares, ou no estado de representação do parlamentar, e regem-se pelas normas aplicáveis aos demais servidores da Câmara dos Deputados.⁹²

Percebe-se que na regulamentação do cargo de secretário parlamentar, a Câmara dos Deputados cuidou de ressaltar a possibilidade de que o exercício das funções de dito cargo possa se desenvolver no estado de representação do parlamentar, tendo em vista a natureza própria do mencionado ofício.

Isto porque o exercício do mandato legislativo (federal ou estadual) acaba por exigir do parlamentar a manutenção de estrutura de seu gabinete também no âmbito de sua base territorial política, que não raras vezes extrapola os limites do município onde está instalada a sede da Casa Legislativa, sob pena de não participar, ainda que representado por assessores, das discussões de interesses das comunidades locais.

Em recente julgado o STJ, nos autos do Resp 1.429.927, se manifestou sobre a matéria, vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR PARA OCUPAR CARGO EM COMISSÃO (ASSESSOR

Brasília, 2009, pg.25., disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1839> Acesso em 21/06/2017

90 Lei nº 8.112/1990, art. 3º, parágrafo único, e art. 9º, inciso II e Ato da Mesa nº 72/1997, art. 6º

91 Ato da Mesa nº 72/1997, art. 9º

92 Ato da Mesa nº 72/1997, art. 2º(alterado pelo Ato da Mesa nº 58/2010)

88 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 516.

89 ALBUQUERQUE, Maria dos Remédios Santos – Competências do Assessor Parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal ,

DE DEPUTADO FEDERAL). IMPUTAÇÃO PELOS ARTS. 10 E 11 DA LEI 8.429/92. **ALEGAÇÃO DE QUE O ASSESSOR PERMANECIA EM BASE ELEITORAL DO AGENTE POLÍTICO OU RECEBIA SALÁRIO SEM A CONTRAPRESTAÇÃO LABORAL. CARACTERÍSTICAS DO PROVIMENTO EM COMISSÃO. AVALIAÇÃO SUBJETIVA DO SUPERIOR HIERÁRQUICO.** NÃO SE VERIFICA A PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO QUE CAUSA DANO AO ERÁRIO E QUE VIOLA PRINCÍPIOS NUCLEARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. RECURSO ESPECIAL DO MPF A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.⁹³ (grifamos)

Aliás, de interessante transcrição parte da decisão no citado recurso:

26. No caso de ocupantes de cargos em comissão nomeados por agentes políticos (especialmente os mandatários de cargos eletivos), as atividades que são àqueles cometidas tomam contornos distintos quanto ao aspecto da confiança de quem lhe nomeou.

27. Com efeito, em se tratando de Parlamentares, que são os agentes tipicamente responsáveis por canalizar as demandas do cidadão e transformá-las em proposições legislativas, bem como exercer um papel fiscalizatório das contas públicas e da atividade do Poder Executivo, **a tarefa de um assessor pode superar os limites de um comparecimento na sede da repartição.**

28. **In concreto, era da lógica e essência dos cargos típicos de provimento em comissão que o assessor parlamentar servisse ao público, porém sob as ordens do Deputado Federal, que poderia determinar a realização de expedientes externos, sempre com dedicação exclusiva, em tempo integral, o que, por si só, afasta a exigência de presença diária na Câmara Federal e de assinatura de folhas de ponto.**

29. Além disso, por ser de elevado grau de confiança de um mandatário político, **o eventual exercício em bases estaduais não pode ser atributo para classificar como ímprobo o ato do superior hierárquico que o nomeia em cargo em comissão.**

30. Todavia, como dito, **as atribuições do assessor de um mandatário político são a este último estritamente relacionadas,** advindo daí a possibilidade de o Servidor em cargo em comissão ser admitido e desligado com um aceno de cabeça, **devendo atender, necessariamente, às exigências de qualificação profissional, as rotinas de trabalho e de desempenho que agradarem a quem o nomeou, sejam para trabalho interno, de gabinete, na intimidade da repartição, sejam para trabalho externo em comunidades das bases eleitorais. Ou para estar simplesmente à disposição do superior hierárquico.** Referida fundamentação está no próprio Acórdão recorrido (fls. 521).

31. Assim sendo, não se verifica a presença de culpa ou de dolo que suscite no Julgador o reconhecimento de desonesto nas admissões para os cargos em comissão, pois os aspectos indicados pelo Órgão Acusador como violadores da probidade administrativa no caso concreto – frequência na Câmara Federal, produtividade, qualificação profissional para o desempenho da função, atividade técnico-administrativa – estão na verdade sob a avaliação direta e subjetiva do parlamentar que nomeou os assessores, o que, por lógica, é circunstância impeditiva do ato ímprobo.

32. **Não se está aqui a chancelar a ineficiência do serviço público ou a elogiar a sinecura. O ideal é que o Agente**

Público responsável por nomear Servidores para cargo em comissão se estimule a indicar e a admitir pessoal qualificado e realmente comprometido com a função pública que está a exercer. Apenas por ora busca-se conferir lógica ao sistema legal da improbidade, que pune aquele que age com deslealdade ao patrimônio público e se aparta totalmente dos princípios nucleares da Administração Pública, o que não se vê, a meu sentir, no caso concreto. O acórdão não merece reproche algum. (grifamos)

Do exposto, não há como se desvencilhar da natureza *sui generis* do cargo em comissão de assessor parlamentar para se inadmitir que suas funções sejam exercidas em local diverso daquele em que se situa a sede da Casa Legislativa Estadual. É da natureza própria de mencionado cargo também a atuação junto à base eleitoral do parlamentar, buscando o atendimento das demandas daquela localidade.

Não obstante essa peculiaridade, evidente que o exercício das funções de assessor parlamentar deva ocorrer a contento e na carga horária prevista em lei. Também é imprescindível que haja um sistema de controle que permita a comprovação das atividades realizadas pelo assessor parlamentar.

2.3 Da Assessoria Parlamentar no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

O cargo de assessor parlamentar da ALMG está regulamentado pela Resolução nº 5497/201, pela Lei nº 21.732/2015 e Deliberação 2625/2015.

O assessoramento parlamentar, nos termos da citada legislação mineira, é formado pelo Grupo de Assessoramento Político-Parlamentar – Gapp – e do Grupo de Assessoramento Político-Institucional – Gapi, composto de servidores de recrutamento amplo.

A Resolução nº 5497/2015 dispôs sobre as atividades dos assessores parlamentares, o local de exercício de suas funções bem como a dispensa do registro de frequência eletrônica.

Dispõe a Resolução nº 5497/2015:

Art.8º – As atividades dos servidores ocupantes de cargo de Assessor Parlamentar consistem na prestação de serviços de secretaria, assistência e assessoramento, podendo ser exercidas em três classes, conforme o grau de complexidade das tarefas a serem executadas e o grau de responsabilidade exigido do servidor, em conformidade com as atribuições constantes no Anexo desta resolução.

§1º – **As atividades a que se refere o caput poderão ser exercidas na Capital ou em outro município do Estado, de acordo com as determinações do Deputado.**

§2º – Compete aos servidores que exercem suas atividades fora da sede da Assembleia Legislativa:

I- realizar reuniões com as lideranças comunitárias das localidades da base de atuação do Deputado, objetivando colher sugestões para a atuação parlamentar e aprimorar a participação da sociedade no processo legislativo;

II – levantar informações e dados, nas comunidades locais, que possam auxiliar o Deputado na definição de estratégias de atuação, na edição de leis orientadas à satisfação do interesse público e na fiscalização de políticas públicas;

⁹³ Resp 1.429.927 – Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho – DJe. 07/11/2016

III – representar o Deputado em reuniões, eventos e solenidades, buscando a aproximação do mandato parlamentar com a sociedade;

IV – realizar atividades previstas no Anexo desta resolução, conforme determinação do Deputado.

§3º – Regulamento da Mesa disporá sobre a aferição da frequência e da produtividade do servidor ocupante do cargo de Assessor Parlamentar.

§4º – Em razão das peculiaridades das atividades realizadas pelo ocupante do cargo de Assessor Parlamentar, o registro de presença por meio do sistema informatizado poderá ser substituído por outra forma de frequência, nos termos de regulamento da Mesa. (grifamos)

A Lei nº 21.732/2015, por sua vez, em seu art.6º, deixou consignado que, em razão das peculiaridades do cargo de assessor parlamentar, o registro de frequência por meio de sistema informatizado poderá ser substituído por outra forma de controle que deverá ser regulamentado pela Mesa da Assembleia Legislativa.

A Deliberação nº2625/2015, minudenciando a Lei nº 21.732/2015 e a Resolução nº 5.439/2015, dispõe:

Art.10 - As atividades de assessoramento político-parlamentar dos servidores ocupantes de cargo de recrutamento amplo de assessor parlamentar na Assembleia Legislativa poderão ser exercidas na Capital ou em outro município do Estado de Minas Gerais de acordo com determinações do deputado.

§1º – Compete aos servidores que exercem suas atividades fora da Assembleia Legislativa:

I – realizar reuniões com as lideranças comunitárias das localidades da base de atuação do deputado, objetivando colher sugestões para a atuação parlamentar e aprimorar a participação da sociedade no processo legislativo;

II – levantar informações e dados das comunidades locais que possam auxiliar o deputado na definição de estratégias de atuação, na edição de leis orientadas à satisfação do interesse público e na fiscalização de políticas públicas;

III – representar o deputado em reuniões, eventos e solenidades, buscando a aproximação do mandato parlamentar com a sociedade;

IV - realizar atividades previstas no Anexo II desta deliberação, conforme determinação do

§2º – Não se aplica ao servidor que exerce suas atividades fora da sede da Assembleia Legislativa o controle de frequência por meio do Sistema Informatizado de Apuração de Frequência. (grifamos)

Assim como a legislação no âmbito do parlamento federal, também a legislação mineira tratou do cargo em comissão de assessor parlamentar com as peculiaridades que lhe são inerentes e, em razão dessas, a possibilidade do exercício das atividades de tal cargo se dar na base territorial do deputado assessorado, ficando seus ocupantes dispensados do controle de frequência por meio do “Sistema Informatizado de Apuração de Frequência”, tendo sido delegada à Mesa da Assembleia Legislativa a regulamentação da forma alternativa do controle de frequência.

Ocorre que a Deliberação 2625/2015, ato da Mesa que tratou da matéria, apenas “dispensou” o assessor parlamentar do controle de frequência por meio do sistema informatizado, não dispondo de meio alternativo para a aferição da fre-

quência, conforme determinação da Lei nº 21732/2015⁹⁴ e Resolução 5.497/2015⁹⁵.

A dispensa do controle de frequência por meio do sistema informatizado não exime sua aferição por outro mecanismo, de forma que, s.m.j, cumpre a Mesa da Assembleia Legislativa sanar tal omissão, assegurando o devido respeito aos princípios que norteiam a administração pública, especialmente os da publicidade e da eficiência, inclusive de forma que se permita a execução do imprescindível controle social.

Evidente que a inexistência de qualquer regulamentação a respeito, além de estimular possíveis “funcionários fantasmas” e, até mesmo, o descrédito do Parlamento, enfraquece em demasia o controle público, seja interno ou externo, além de tornar praticamente inviável o exercício do controle social.

E convenhamos que o tema em apreço não envolve qualquer elemento de alta indagação, a justificar relutância na regulamentação de como se dará a comprovação do efetivo exercício das atividades desenvolvidas por assessor parlamentar.

Pelo contrário, tomando-se por base os princípios da publicidade, da eficiência e da legalidade, dentre outros, resta claro que seja qual for o mecanismo eleito, caberá a ele garantir, especialmente para verificação do controle social (exercido diretamente pelo cidadão), no mínimo os seguintes dados, a serem disponibilizados no respectivo portal de transparência:

- a) O endereço externo à sede do Parlamento Estadual Mineiro onde o assessor parlamentar desenvolve suas funções e pode ser regularmente encontrado pela comunidade;
- b) O nome do parlamentar a quem tal assessor está subordinado;
- c) O atestado mensal da chefia imediata dando conta que houve de fato o exercício das atividades do cargo.

3 Conclusão

Do até aqui exposto, pode-se concluir que o cargo de assessor parlamentar, iminentemente em comissão, ou seja, de livre nomeação e exoneração, possui a característica *sui generis* de seu exercício poder se dar não só na sede do parlamento, mas também na base eleitoral do parlamentar assessorado, sendo um elo entre a população daquela comunidade e o parlamentar.

Não obstante tal característica *sui generis*, presente tanto no parlamento federal quanto no estadual, é necessário o controle de frequência dos assessores parlamentares e a efetiva realização de suas atividades, sob pena de se referendar a ineficiência do serviço público.

Nestes moldes, os atos normativos aqui analisados⁹⁶ delegaram à Mesa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais a regulamentação do controle de frequência do assessor

94 Art.6º

95 Art.8º, §4º

96 Lei nº21.732/2015, Resolução 5497/2015 e Deliberação 2625/2015

parlamentar que exerça suas atividades fora da sede da Assembleia Legislativa e que, por isso, esteja liberado do registro de frequência por meio do “Sistema Informatizado de Apuração de Frequência”.

Ocorre que o ato da Mesa da ALMG que dispôs sobre a matéria⁹⁷ não previu forma alternativa para o controle da frequência, limitando-se apenas a dispensar o servidor do cargo em comissão de assessor legislativo do controle via sistema informatizado, omissão essa que, s.m.j., deverá ser sanada, especialmente para assegurar o exercício do controle social (executado diretamente pelo cidadão), de forma a prever no mínimo os seguintes dados, a serem disponibilizados no respectivo portal de transparência:

d) O endereço externo a sede do Parlamento Estadual Mineiro onde o assessor parlamentar desenvolve suas funções e pode ser regularmente encontrado pela comunidade;

e) O nome do parlamentar a quem tal assessor está subordinado;

f) O atestado mensal da chefia imediata dando conta que houve de fato o exercício das atividades do cargo.

Assim, respeitada a independência funcional do Promotor/Procurador de Justiça Natural, são estas as ponderações que este Centro de Apoio Operacional julga pertinentes, sem caráter vinculativo.

Registre-se e cumpra-se.

Belo Horizonte, 30 de outubro de 2017

José Carlos Fernandes Junior
Promotor de Justiça
Coordenador do CAO – Patrimônio Público

⁹⁷ Deliberação 2625/2015, art.10, §2º.