



Estado do Tocantins  
Tribunal de Justiça  
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Processo nº: 0013520-34.2018.827.2729

Classe: Ação Civil Pública

Assunto: Violação aos Princípios Administrativos, Improbidade Administrativa, Atos Administrativos, DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Parte autora: MINISTÉRIO PÚBLICO

Parte requerida: CÂMARA DOS VEREADORES DE PALMAS

## SENTENÇA

### I. RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público em face do Município de Palmas e da Câmara Municipal de Palmas-TO, com o objetivo de determinar a redução do excessivo número de 328 cargos de provimento em comissão, dos quais 192 são de assessores parlamentares. Ao passo que o legislativo municipal mantém apenas 49 cargos efetivos providos.

Sustenta o autor que em 18 de abril de 2016 foi instaurado Inquérito Civil (nº 2016.3.29.28.0074) para apurar: (1) o excessivo número de cargos de provimentos em comissão em detrimento de cargos de provimento efetivo no âmbito da Câmara Municipal de Palmas; (2) suposta ausência de concurso público no âmbito da Câmara Municipal de Palmas destinado ao provimento de cargos efetivos em sua estrutura funcional, em homenagem ao princípio constitucional de obrigatoriedade de concurso público, com fulcro no art. 37, II e V, da Constituição da República Federativa do Brasil, haja vista que o último certame ocorreu no longínquo ano de 1995.

Afirma que no decorrer das investigações efetuadas no referido Inquérito Civil Público, "[...] após análise minuciosa dos documentos encaminhados pela Câmara de Palmas, valendo-se dos Ofícios nº 27 e 63/2016/PGCMP, em maio de 2016, constatou-se a existência de 454 ocupantes de cargos de provimento em comissão, dos quais 304 cargos são de Assessores Parlamentares, para apenas 50 cargos efetivos, revelando enorme desproporção, a saber, 82% (oitenta e dois) por cento de cargos comissionados para apenas 18% (dezoito) por cento de cargos efetivos".

Noticia que foi expedida a Recomendação nº 01/2016 - 28ª PJC à Câmara Municipal de Palmas, com prazo de 30 dias, para adoção das seguintes providências:

1. Exoneração dos ocupantes de cargos comissionados desprovidos de função de chefia, direção e assessoramento;
2. Exoneração dos comissionados não efetivos que excedam o percentual de 50% dos cargos em comissão



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO**, Matrícula **352536**  
Para confirmar a validade deste documento, acesse: [https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2\\_prod\\_1grau/externo\\_controlador.php?acao=valida\\_documento\\_consultar](https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar) e digite o Código Verificador **1441e63bf7**

instituídos por Lei;

3. Exoneração dos comissionados cuja qualificação seja incompatível com a função desempenhada;
4. Rescisão dos contratos de trabalho temporário que não estejam respaldados pelo requisito da excepcional necessidade e extrapolam o prazo de 01 ano, prorrogável por igual período;
5. Informar as providências adotadas e envio dos atos de exoneração dos comissionados e contratados em condição irregular;
6. Informar a qualificação profissional dos comissionados mantidos em suas respectivas funções; 7- Informar os vereadores acerca da presente recomendação.

Posteriormente, em 15 de agosto de 2016, foi expedida a Recomendação nº 02/2016 - 28ª PJC, também à Câmara Municipal de Palmas, com prazo de 30 dias para que se providenciasse o seguinte:

1. Adotar as medidas cabíveis para finalizar a reforma administrativa no quadro de pessoal da Câmara Municipal de Palmas, estabelecendo as atribuições de cada cargo e seu quantitativo para execução eficiente das funções legislativas, fiscalizadora e deliberativa;
2. Revogar as resoluções Legislativas s nº 136, 138, 141 e 150/2011; 161/2013, 165/2014; 172, 172 e 174/15 editadas pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Palmas, em razão de estarem divorciadas substancialmente e formalmente dos ditames Constitucionais;
3. Informe ao Ministério Público, por escrito, o resultado da reorganização administrativa recomendada.

Assevera que a Câmara Municipal, em expediente encaminhado ao autor, deixou de acolher as recomendações e defendeu o exorbitante número de cargos de provimento em comissão sob o pretexto de que cada vereador tem o direito de indicar para seu gabinete cerca de 17 assessores parlamentares.

Por esta razão, requer, em sede liminar:

- a) SUSPENSÃO DA EFICÁCIA dos arts. 1º, 2º, 3º e seus anexos I, II, III, IV, V e VI, e dos arts. 12, 14, 15 e seu anexo III, da Resolução Legislativa nº 189, de 22 de junho de 2017 da Câmara de Palmas, TO;
- b) OBRIGAÇÃO DE FAZER, consubstanciada na redução do número excessivo de cargos de provimento em comissão, na proporção de 50%, para cargos em comissão, à razão de 50% para cargos de provimento efetivo.

No mérito, requereu:

"6.1 - A procedência da ação para que o MUNICÍPIO DE PALMAS, por intermédio da CÂMARA MUNICIPAL, seja condenado à OBRIGAÇÃO DE FAZER e NÃO FAZER, nos seguintes termos;

6.2 - OBRIGAÇÃO DE FAZER, CONSUBSTANCIADA NA REDUÇÃO DO NÚMERO EXCESSIVO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO, na proporção de 50% para cargos em comissão, à razão de 50% para cargos de provimento efetivo, MODULANDO-SE OS EFEITOS DA DECISÃO para se efetivar o cumprimento da medida, no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da intimação, promovendo-se as exonerações necessárias;

6.3 - OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER, CONSUBSTANCIADA EM SE ABSTER DE EFETUAR A NOMEAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS OCUPANTES DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO, valendo-se



dos arts. 1º, 2º, 3º e seus anexos I, II, III, IV, V e VI, da Resolução Legislativa nº 198, da Câmara Municipal de Palmas;

6.4 - OBRIGAÇÃO DE FAZER, CONSUBSTANCIADA NA deflagração de PROCESSO LEGISLATIVO, nos termos dos arts. 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, objetivando estabelecer POR LEI, EM SENTIDO FORMAL, os VENCIMENTOS E A REMUNERAÇÃO DOS CARGOS EFETIVOS, ASSIM COMO OS VENCIMENTOS, A REMUNERAÇÃO e o NÍVEL DE ESCOLARIDADE dos OCUPANTES DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO da Câmara Municipal de Palmas"

Intimados, o Município de Palmas alegou ilegitimidade passiva, pois em caso de eventual procedência não poderá suportar os efeitos da sentença. Ademais, a Câmara Municipal possui capacidade processual limitada, podendo atuar na defesa de seus interesses relacionados à administração financeira, orçamentária e administrativa. Aduziu, ainda, que a via eleita, ação civil pública, não é o meio processual adequado para a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos normativos, por não ser sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. Em relação ao pedido de tutela antecipada, o Município de Palmas alega a ausência da probabilidade do direito e inexistência do perigo da demora diante da deflagração do edital de concurso público para provimento de 44 vagas para nomeação imediata e 148 para formação de cadastro de reserva.

A Câmara Municipal de Palmas, por sua vez e na mesma oportunidade processual, reiterou o argumento do município acerca da inadequação da via eleita.

Na decisão proferida no evento 18, o pedido liminar foi deferido parcialmente, bem como houve a exclusão do Município de Palmas do pólo passivo da demanda, ante a sua ilegitimidade.

Irresignada, a Câmara Municipal de Palmas interpôs o recurso de agravo de instrumento objetivando a reforma da decisão, entretanto a decisão foi mantida pelo E. Tribunal de Justiça, por seus próprios fundamentos.

Em sede de contestação (evento 29), a Câmara Municipal, em preliminar, alega a inexistência de interesse de agir, e pugna pela extinção do feito sem resolução do mérito.

No mérito, aduz que o gasto com pessoal não excedeu o limite prudencial, argumenta que desde o recebimento das Recomendações do Ministério Público (recomendações nsº 001 e 002 - Ofícios 284 e 285/2016) e Relatório de Inspeção nº 001/2016 com recomendação do TCE/TO, vem reduzindo, na medida do possível, cada vez mais o quantitativo dos cargos comissionados.

Insurge-se, ainda, contra a liminar concedida nos autos e aduz também que em se tratando de ato *interna corporis* não cabe ao Judiciário a análise meritória, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Requer ao final, a improcedência dos pedidos.

No evento 36, o MP apresentou réplica e pugnou pelo julgamento antecipado da lide.

Na petição do evento 47, a Câmara Municipal de Palmas pleiteia a restituição do prazo proferido no evento nº 18, prorrogando-se por um período de mais seis 06 (seis) meses, para o cumprimento total da Decisão.

**É o breve relatório. DECIDO.**

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II. 1. PRELIMINARES**

De início, cumpre registrar que apesar da parte requerida ter manifestado interesse na realização de audiência de



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO**, Matrícula **352536**  
Para confirmar a validade deste documento, acesse: [https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2\\_prod\\_1grau/externo\\_controlador.php?acao=valida\\_documento\\_consultar](https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar) e digite o Código Verificador **1441e63bf7**

conciliação (evento 43), entendo que a matéria tratada nos autos não admite autocomposição por estar relacionada a direitos indisponíveis, com reflexos sobre garantias constitucionais, como é o caso da violação às normas previstas no art. 37, II e V da Constituição Federal, em debate nestes autos.

Neste passo, descabida a audiência de conciliação, à luz do disposto no art. 34, §4º, II, NCPC.

Por sua vez, a instituição requerida arguiu como preliminar a carência da ação por ausência de interesse de agir, sob o argumento que já está " *reduzindo, na medida do possível, cada vez mais o quantitativo dos cargos comissionados.*"

Nesse diapasão, entendo que tal argumento não merece acolhimento.

No caso em análise, resta demonstrada a relevância da controvérsia, objetivando tornar efetivo os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, proporcionalidade, da proibição de excesso e da obrigatoriedade de deflagração de concurso público, plasmados no caput do art. 37, na forma do art. 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, razão pela qual, não há que se falar em falta de interesse processual.

Assim, rejeito a preliminar.

Superadas as questões preliminares, passo a seguir à análise do mérito da ação, porquanto o julgamento antecipado da lide se impõe diante da presença dos requisitos previstos no artigo 355, I, do NCPC.

## II. 2. DO MÉRITO

Trata-se de ação civil pública visando obter provimento jurisdicional no sentido de que seja imposta à CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS, a OBRIGAÇÃO DE FAZER, CONSUBSTANCIADA NA REDUÇÃO DO NÚMERO EXCESSIVO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO, com vistas a manter correlação com o quantitativo de cargos efetivos providos, nos moldes do entendimento perfilhado pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 365.368-7 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4125-TO, que estabeleceu a necessidade de guardar correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão.

Pois bem, como é cediço, a Constituição Federal estabelece como regra geral para a investidura em cargo ou emprego público, a prévia aprovação em concurso público, procedimento este que se afigura como forma mais democrática para que os cidadãos tenham garantido o direito de acesso igualitário ao exercício de cargo ou emprego público.

Entretanto, apesar de eleger o concurso público como regra geral, a Constituição Federal prevê a ressalva para a investidura nos cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Sobre a matéria, importa registrar o que dispõe o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, in verbis:

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:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

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**;

III - (...);

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;

Neste contexto, ressaí incontestemente que a regra para a investidura em cargo público é a submissão a concurso público, constituindo a criação e o provimento de cargos em comissão a exceção a essa regra, e, como tal, devem ser restritivamente admitidos, sob pena de se transformar essa exceção em regra.

E justamente por se tratar de uma situação excepcional, faz-se necessário que o número de cargos de provimento em comissão possua uma estrita proporcionalidade com o número de cargos de provimento efetivo existente nos quadros do ente público que os instituiu.

A propósito, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 365.368/SC, a Suprema Corte firmou entendimento no sentido de que a Administração Pública deve guardar estrita observância à proporcionalidade entre o número de cargos de provimento efetivo e o de cargos de provimento em comissão.

Assim ficou redigida a ementa deste julgado, *in verbis*:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo improvido.

(RE 365368 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 22/05/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00049 EMENT VOL-02282-08 PP-01545 RTJ VOL-00204-01 PP-00385).

Este posicionamento foi reafirmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.125/TO, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, em que se questionou a constitucionalidade da Lei nº 1.950/2008 do Estado do Tocantins, da qual resultou a criação de 35419 (trinta e cinco mil quatrocentos e dezenove) cargos de provimento em comissão, número este que foi posteriormente reduzido para 28.177 (vinte e oito mil e cento e setenta e sete), tendo o Supremo Tribunal Federal sedimentado o entendimento de que a criação de cargos comissionados deve ser proporcional ao número de cargos de provimento efetivo.

Assim ficou redigida a ementa do acórdão resultante deste julgamento, *in verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO "CARGOS EM



COMISSÃO" CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES "ATRIBUIÇÕES", "DENOMINAÇÕES" E "ESPECIFICAÇÕES" DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes. 2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocantinentes ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas. 3. **O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.** 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. 6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes. 7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre "as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado", é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei. 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões "atribuições", "denominações" e "especificações" de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008. 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocantinense n. 1.950.

(ADI 4125, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15-02-2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068).

A propósito, sobre a obrigatoriedade da observância do postulado da proporcionalidade, cumpre registrar o valioso escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>[1]</sup> sobre o tema, cujo teor passo à transcrição, *in verbis*:

"procede (...) do princípio da legalidade o princípio da proporcionalidade do ato à situação que demandou sua expedição. Deveras, a lei outorga competências em vista de certo fim. Toda demasia, todo excesso desnecessário ao seu atendimento, configura uma superação do escopo normativo. Assim, a providência administrativa mais extensa ou mais intensa do que o requerido para atingir o interesse público insculpido na regra aplicada é inválida, por consistir em um transbordamento da finalidade legal. Daí que o Judiciário deverá anular os atos administrativos incursos neste vício ou, quando possível, fulminar apenas aquilo que seja caracterizável como



excesso".

Como visto, resta indene de dúvidas que a submissão a concurso público constitui regra para o provimento de cargos dentro da estrutura da Administração, excepcionados os cargos de provimento em comissão, impondo-se, contudo, a observância da proporcionalidade entre o número de cargos de provimento efetivo e o de comissionados, de modo que estes não podem superar em quantia o número de servidores efetivos então existentes.

Além disso, extrai-se da norma constitucional em comento a obrigatoriedade de que as atribuições dos cargos de provimento de forma precária sejam aquelas destinadas única e exclusivamente às atividades de direção, chefia ou assessoramento, não se podendo incluir neste conceito as atividades simplesmente operacionais, burocráticas ou técnicas, das quais não se exija a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e a pessoa a ser nomeada.

Por fim, imposta anotar que a Constituição Federal estabelece em seu artigo 37, inciso X, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que a fixação ou alteração dos vencimentos dos servidores públicos somente poderá ser feita mediante lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Pois bem, estabelecidas estas premissas que norteiam a obrigatoriedade da observância dos postulados constitucionais da proporcionalidade e da legalidade na atuação da Administração Pública e da legalidade, constata-se a existência de manifesta disparidade entre o preceito estabelecido pela Constituição Federal e a Resolução nº 198/2018 editada pela Câmara Municipal de Palmas.

Constato que a situação retratada nos autos não foi espontaneamente solucionada, tendo sido relatada expressamente desídia da gestão anterior da requerida em fazer cumprir decisão judicial (evento 47), o que deve ser apurado pelo Ministério Público!

Da análise dos autos, notadamente pelo Relatório de Inspeção nº 001/2016, elaborado pela Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoa do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (evento 1, anexo 3, fls. 5), constata-se que a Câmara Municipal de Palmas contava, em 2016, com 541 (quinhentos e quarenta e um) servidores, 454 (quatrocentos e cinquenta e quatro) dos quais eram ocupantes de cargos em comissão, 37 (trinta e sete) contratados temporariamente, 50 (cinquenta) eram efetivos e outros 19 (dezenove), que, apesar de serem efetivos, estavam ocupando cargos de provimento em comissão.

O quantitativo de cargos não efetivos (comissionados) superou consideravelmente o número de cargos de provimento efetivo.

Por outro lado, não há, nestes autos, elementos para que se admita a alegação defensiva de que Resolução nº 198/2018 teria promovido redução do número de cargos comissionados. Isto porque, excluídos os cargos de natureza temporária, os 317 (trezentos e dezessete) cargos em comissão ainda existentes é muito superior aos 47 (quarenta e sete) cargos efetivos. Manifesta e acentuada a desproporção entre cargos efetivos e outros, de provimento "precário". Caracterizada, por isso, violação ao postulado constitucional da proporcionalidade.

As circunstâncias narradas nos autos, diga-se, revelam a possível utilização da criação de cargos de provimento em comissão como moeda de troca de apoio político, com intuito meramente eleitoral, sem se atentar, contudo, ao efetivo atendimento do interesse público.

Neste passo, o pleito ministerial, além é plausível, necessário

Vale mencionar que o estabelecimento da proporção exigida pelo Ministério Público - guardião da ordem jurídica -



já vem sendo aplicada em outras esferas da Administração Pública. A exemplo, no âmbito federal, temos como paradigma o Decreto nº. 5.497/2005, *in verbis*:

*"Art. 1º Serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:*

*I - cinquenta por cento do total de cargos em comissão DAS, níveis 1, 2, 3 e 4; e [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 9.021, de 31/3/2017\)](#)*

*II - sessenta por cento do total de cargos em comissão DAS, níveis 5 e 6. [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 9.021, de 31/3/2017\)](#)*

*§ 1º A partir da vigência deste decreto não serão providos cargos em comissão em desacordo com o disposto no caput.*

*(...)*

*§ 4º A nomeação de não servidores de carreira somente poderá ser efetivada mediante a comprovação de que o percentual de cargos providos por servidores de carreira, aferido para o conjunto dos órgãos e entidades sujeitos ao disposto no caput, é igual ou superior aos percentuais ali estabelecidos na data da consulta."*

Impõe-se, portanto, o reconhecimento pelo Poder Judiciário da ilegalidade das contratações excessivas e desproporcionais relacionadas à Resolução Legislativa nº 198/2017, diante da nítida afronta à Constituição Federal (art. 37, II) e estadual (art. 19, III).

Analisada a questão sob outro ângulo, tem-se a alegação do Ministério Público de descumprimento dos preceitos contidos no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, eis que os cargos de provimento em comissão criados pela Câmara Municipal de Palmas demandam atividades meramente técnicas.

Pois bem, a norma constitucional apontada como violada estabelece que a criação de cargos de provimento em comissão deve ser destinada exclusivamente para os cargos cujas atribuições correspondam às funções de direção, chefia e assessoramento.

De início, registra-se que os termos "direção" e "chefia" utilizados pelo constituinte apresentam imprecisão técnica, eis que as atividades de direção e de chefia se equivalem, sendo a chefia um nível de direção.

Por sua vez, o termo assessoramento designa a atividade de prestação de assistência a alguém a nível profissional, pressupondo, portanto, a apresentação de um conhecimento técnico especializado por parte do nomeado.

Da leitura do teor da Resolução nº 198/2018, extrai-se que esta procedeu à criação dos cargos de provimento em comissão designados como "Assessor de Gabinete Parlamentar", "Assessor de Gabinete da Presidência, Lideranças e das Comissões Permanentes", "Chefe de Gabinete Parlamentar", "Assessor da Presidência" e de "Motorista Parlamentar", descrevendo em seu Anexo VI as atribuições e os requisitos necessários para a investidura em cada cargo.

Conforme se verifica, embora a Resolução nº 198/2018 tenha especificado as atribuições dos cargos de "Assessor de Gabinete Parlamentar", "Assessor de Gabinete da Presidência, Lideranças e das Comissões Permanentes",





"Chefe de Gabinete Parlamentar", "Assessor da Presidência", descrevendo-as como próprias das atividades de assessoramento dos parlamentares, ela foi omissa ao deixar de delimitar os requisitos necessários para a investidura nos respectivos cargos, descrevendo como condição necessária para a escolha do servidor a ser nomeado apenas a apresentação de "*conhecimento necessário para o bom desenvolvimento de suas tarefas*".

Não houve, aqui, a exigência de qualquer conhecimento técnico especializado, ou mesmo de experiência ou formação acadêmica específica a ser exigida do servidor.

Neste contexto, infere-se que a Resolução nº 198/2018 aplicou aos cargos acima assinalados designação meramente formal, permitindo a livre escolha dos pretensos ocupantes destes cargos em comissão, sem a exigência da contraprestação do serviço especializado exigido pela norma constitucional.

Outro ponto que merece destaque é a inclusão do cargo de motorista como sendo de provimento comissionado, embora este apresente atribuições não correspondentes às atividades de chefia, direção ou assessoramento, resultando dispensada a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor, pressuposto necessário à adoção do regime de livre nomeação e exoneração.

Por fim, o Ministério Público aponta, ainda, a inconstitucionalidade das Resoluções nº 189/2017 e 198/2018, sob o argumento de que tais normas estabeleceram os vencimentos e as remunerações dos cargos efetivos e comissionados da Câmara Municipal de Palmas, matéria reservada à lei em sentido formal.

Como é cediço, a Constituição Federal preceitua em seu artigo 37, inciso X, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional 19/98, que "*a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica*".

Deste modo, ressaí incontestemente a flagrante inconstitucionalidade das resoluções impugnadas, em razão da inobservância da necessidade de **edição de lei formal para a fixação do montante das remunerações dos cargos comissionados e efetivos do Poder Legislativo do Município de Palmas.**

A propósito, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento jurisprudencial já sedimentado nesse mesmo sentido, consoante se extrai dos seguintes julgados:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI. I. P RELIMINAR. REVOGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA. FRAUDE PROCESSUAL. CONTINUIDADE DO JULGAMENTO. Superveniência de Lei Distrital que convalidaria as resoluções atacadas. Sucessivas leis distritais que tentaram revogar os atos normativos impugnados. Posterior edição da Lei Distrital nº 4.342, de 22 de junho de 2009, a qual instituiu novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores e revogou tacitamente as Resoluções 197/03, 201/03, 202/03 e 204/03, por ter regulado inteiramente a matéria por elas tratadas, e expressamente as Resoluções nºs 202/03 e 204/03. Fatos que não caracterizaram o prejuízo da ação. Quadro fático que sugere a intenção de burlar a jurisdição constitucional da Corte. Configurada a fraude processual com a revogação dos atos normativos impugnados na ação direta, o curso procedimental e o julgamento final da ação não ficam prejudicados. Precedente: ADI nº 3.232/TO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 3.10.2008.

## II . REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI.



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO**, Matrícula **352536**  
Para confirmar a validade deste documento, acesse: [https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2\\_prod\\_1grau/externo\\_controlador.php?acao=valida\\_documento\\_consultar](https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar) e digite o Código Verificador **1441e63bf7**

**A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei.** Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal. III . AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(STF. ADI 3306, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011, DJe-108 DIVULG 06-06-2011 PUBLIC 07-06-2011 EMENT VOL-02538-01 PP-00009).

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

I. - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII.

II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

III. - Cautelar deferida."

(STF. ADI 3369 MC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.02.2005).

Portanto, razão assiste ao órgão ministerial, uma vez que a fixação da remuneração dos servidores públicos deve ser feita exclusivamente por lei formal e específica, não se enquadrando neste conceito as resoluções da Câmara Municipal de Palmas, padecendo estes atos de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, todos da Constituição Federal.

Nesta senda, o acolhimento do pedido ministerial é medida que se impõe, entretanto, considerando o que dispõe a petição encartada no evento 47, haja vista a eleição de uma nova mesa diretora da Câmara Municipal para o biênio 2019/2020, entendo razoável a prorrogação do prazo fixado na decisão liminar proferida no evento 18, para até 06 meses depois do início da nova gestão, em prol da atividade parlamentar bem como para viabilizar o cumprimento desta decisão. Sem prejuízo da apuração da eventual prática de ato de improbidade administrativa.

Assim, considerando que a mesa diretora tomou posse em 1º de Janeiro de 2019, a parte requerida terá até 01.08.2019 para dar cumprimento à obrigação imposta neste *decisum*.

### III. DISPOSITIVO

Posto isto, **ACOLHO parcialmente os pedidos formulados na petição inicial e determino à Câmara**



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO**, Matrícula **352536**  
Para confirmar a validade deste documento, acesse: [https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2\\_prod\\_1grau/externo\\_controlador.php?acao=valida\\_documento\\_consultar](https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar) e digite o Código Verificador **1441e63bf7**

**Municipal de Palmas do Estado do Tocantins que:**

1. promova redução do número excessivo de cargos de provimento em comissão na proporção de 50%, à razão de 50% para cargos de provimento efetivo, até o prazo de 01.08.2019, realizando as exonerações necessárias;
2. Realize o PROCESSO LEGISLATIVO, nos termos dos arts. 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, objetivando estabelecer por lei, em sentido formal, os vencimentos e a remuneração dos cargos efetivos, assim como os vencimentos, a remuneração e o nível de escolaridade dos ocupantes de cargos de provimento em comissão da Câmara Municipal de Palmas.

Por via de consequência, **RESOLVO o mérito da ação**, nos termos do art. 487, I, NCPC.

**Oficie-se ao Ministério Público**, com cópia integral destes autos, para que, em seu juízo independente, caso entenda presentes os requisitos legais, instaure procedimento investigativo para apuração o fato noticiado no evento 47, possivelmente caracterizador de descumprimento de decisão judicial, ato de improbidade administrativa ("A gestão anterior não possibilitou a atual gestão a fazer o estudo de transição, agora, empossado, o novo presidente não está conseguindo fazer os levantamentos necessários de ordem financeira, de recursos humanos, contratos e mobiliário, por falta de servidores de sua confiança para tal").

Sem encargos sucumbenciais, porque não reputo caracterizada a hipótese do art. 18 da Lei nº 7.347/85. Além disso, se mostra incabível condenação da Câmara Municipal ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Ministério Público nos autos de Ação Civil Pública. *Nesse sentido: REsp 1.099.573/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 19.5.2010; REsp 1.038.024/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 24.9.2009; EREsp 895.530/PR, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 18.12.2009.*

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição.

Sobrevindo o trânsito em julgado, baixem-se eletronicamente os autos, com as cautelas de estilo.

Intimem-se. Cumpra-se.

**RODRIGO PEREZ ARAUJO**  
**Juiz de Direito**

---

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 20017, p. 76.



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO**, Matrícula **352536**  
Para confirmar a validade deste documento, acesse: [https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2\\_prod\\_1grau/externo\\_controlador.php?acao=valida\\_documento\\_consultar](https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar) e digite o Código Verificador **1441e63bf7**