



Estado do Tocantins
Tribunal de Justiça
4ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Autos n.º: 0045484-79.2017.827.2729

DECISÃO

Tratam-se os autos de Ação Civil Pública Ajuizada pelo Ministério Público em face do Estado do Tocantins e da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins.

Sustenta o autor que em 20 de julho de 2016 foi instaurado Inquérito Civil (nº 2016.3.29.09.0115) para apurar: (1) o excessivo número de cargos de provimentos em comissão em detrimento de cargos de provimento efetivo no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins; (2) suposta ausência de concurso público no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins 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 2006.

Afirma que no decorrer das investigações efetuadas no referido Inquérito Civil Público, *"após análise minuciosa dos documentos encaminhados pela Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins, valendo-se do Ofício nº 16/2016/PJA/AL, confirmou-se o excessivo número de cargos em comissão providos, sendo constatada a existência de 1635 (um mil seiscentos e trinta e cinco) comissionados para apenas 257 servidores efetivos, revelando enorme desproporção, a saber, 85% (oitenta e cinco) por cento de cargos comissionados para apenas 15% (quinze) por cento de efetivos, evidenciando, em tese, a inobservância do princípio da proporcionalidade"* .

Afiança que foi expedida a Recomendação nº 012/2016 - 9ª PJC protocolizada perante a Assembléia Legislativa, com prazo de 30 dias para que a Casa de Leis deflagrasse concurso público e promovesse a adequação da Resolução Legislativa nº 286, de 17 de fevereiro de 2011, com ênfase para os seus anexos I e II, assim como, da Resolução Legislativa nº 319, de 30 de abril de 2015, promovendo a especificação das atribuições de cada cargo de provimento em comissão, e ainda, para que deflagrasse processo legislativo com objetivo de reduzir o número excessivo de cargos de provimento em comissão, com vistas a manter correlação com



Documento assinado eletronicamente por **RONICLAY ALVES DE MORAIS**, Matrícula **211474**
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **32fd078a6e**

o quantitativo de cargos efetivos, nos moldes do entendimento perfilhado pelo Supremo Tribunal Federal, que ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 365.368-7.

Assevera não ter ocorrido resposta pela Assembléia Legislativa acerca da referida Recomendação.

Por esta razão, requer, em sede liminar:

- a) SUSPENSÃO DA EFICÁCIA dos arts. 1º, 2º e seu parágrafo único e os anexos I e II, da Resolução Legislativa nº 286, de 17 de fevereiro de 2011, editada pela Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins;
- 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.

Nos termos do art. 2º, da Lei nº. 8.437/92, os representantes judiciais das partes requeridas foram intimados para, no prazo de 72 horas se manifestarem sobre os pedidos liminares.

Embora devidamente intimados, apenas o representante judicial da Assembléia Legislativa apresentou manifestação, onde sustenta a tempestividade da manifestação; ausência da probabilidade de direito, vez que a Assembléia possui autonomia administrativa para dispor sobre seu quadro de pessoal; ausência de perigo da demora, pois a Assembléia possui orçamento e recursos compatíveis com a folha de pagamento vigente, estando em dia com as obrigações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal. Pugnou pelo indeferimento dos pedidos liminares.

É o breve relatório. Decido.

A possibilidade de concessão de tutela liminar específica nas obrigações de fazer, tal como preconizada o NCPC nos arts. 497, caput, e 294, é possível no caso de urgência ou evidência.

A urgência é verificada pelo art. 300, e exige a presença de *"elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo"*.

A evidência, por sua vez, prevista no art. 311 do NCPC, poderá ser concedida liminarmente (parágrafo único do art. 311) quando: *" as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante"; "se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa"*.

Trata-se a hipótese dos autos de tutela de urgência a qual passo a analisar a seguir.



Compulsando o acervo probatório pré-constituído, entendo ser possível chegar ao convencimento, pelo menos nesta fase processual, de cognição sumária, da presença de ambos os requisitos em alusão, com força a autorizar a concessão da medida liminar, na forma em que é requestada.

Senão vejamos.

Da análise dos autos, verifica-se que a Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins, por meio da Resolução de nº 286/2011, criou inúmeros cargos de provimento em comissão que, de acordo com o referido ato normativo, tem por finalidade a prestação de serviços de assessoramento de forma exclusiva à Mesa Diretora, às Lideranças, e às Comissões Permanentes.

Pois bem. A irresignação do Ministério Público se pauta na omissão legislativa acerca da especificação, clara e efetiva, das atribuições dos cargos criados, para fins de enquadramento ao princípio da livre nomeação e exoneração, disposto no art. 37, inciso II, da Carta Magna.

De fato, pela leitura da referida Resolução, nota-se não constar qualquer descrição das atribuições dos respectivos cargos.

Em que pese, ter sido publicada a Resolução nº 319/2015, a qual *"dispõe sobre a estrutura administrativa e dos cargos em comissão da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins, estabelecendo atividades e competência dos órgãos que a compõem"*, não é possível verificar a existência de normas específicas disciplinando as atribuições de cada cargo em comissão criado pela Resolução nº 286/2011.

Ora, no Capítulo III da resolução nº 319/2015, o que se nota é a existência de apenas a atribuição do cargo de Chefe de Gabinete da Presidência (art. 76).

De forma extremamente genérica, o legislador se restringiu a disciplinar a competência para os demais cargos em comissão da seguinte forma:

"Art. 87 . Compete aos demais ocupantes de cargos em comissão, além do que lhes são peculiares pelo exercício do cargo, desempenhar com zelo e dedicação as atribuições que lhes forem conferidas, primando pelo espírito de equipe e de colaboração para o alcance dos objetivos propostos."

Neste contexto, é possível verificar, *a priori*, a probabilidade de direito do autor para fins de concessão do pedido liminar de suspensão da eficácia dos arts. 1º, 2º e seu parágrafo único, e também, dos anexos I e II, todos da Resolução Legislativa nº 286, de 17 de fevereiro de 2011, até que seja observado o enquadramento dos respectivos cargos à exceção à regra geral de contratação mediante concurso público, à luz do princípio da legalidade, moralidade, impessoalidade, dentre outros previstos na Constituição.

Vale pontuar que os princípios administrativos constitucionais funcionam como pressupostos de



validade e eficácia de atos normativos e possuem função limitadora no agir do Administrador.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, os princípios administrativos "são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas." (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005).

Já na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello "violam um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda estrutura nelas esforçada." (Bandeira de Mello, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008)

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal consolidou o seguinte entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 6.600/1998 (ART. 1º, CAPUT E INCISOS I E II), 7.679/2004 E 7.696/2004 E LEI COMPLEMENTAR 57/2003 (ART. 5º), DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. I - Admissibilidade de aditamento do pedido na ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional norma editada durante o curso da ação. Circunstância em que se constata a alteração da norma impugnada por outra apenas para alterar a denominação de cargos na administração judicial estadual; alteração legislativa que não torna prejudicado o pedido na ação direta. II - **Ofende o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão. Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público.** Precedentes. Ação julgada procedente.

(ADI 3233, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00091 RTJ VOL-00202-02 PP-00553)

Conforme muito bem pontuado pelo Supremo Tribunal Federal, a necessidade de se especificar a atribuição de cada cargo em comissão criado pelo Legislativo se justifica para tornar legítima a aplicação da medida excepcional prevista no art. 37 da Constituição Federal.



Isto, pois, a regra de provimento de cargos por concurso público somente pode ser excepcionada quando a lei demonstrar que o cargo por ela criado exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado, e também, quando a atividade a ser exercida não for meramente técnica ou burocrática, sob pena de ofensa aos princípios administrativos constitucionais.

Sobre o tema, segue, ainda, jurisprudência recente do STF:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidores nomeados para cargos em comissão. Funções técnicas e burocráticas. Inadmissibilidade. Proporcionalidade entre os cargos efetivos e os cargos em comissão. Prorrogação de prazos. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. **A criação de cargos em comissão referentes a funções para cujo desempenho não é necessária a confiança pessoal viola o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal**. 2. A análise da proporcionalidade entre a quantidade de cargos efetivos e comissionados, bem como a questão referente à necessidade de prorrogação dos prazos arbitrados pela Corte de origem para cumprimento da decisão por ela proferida, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório da causa, procedimento inadmissível em recurso extraordinário. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 2% sobre o valor atualizado da causa (art. 1.021, § 4º, do CPC). 4. Não se aplica o art. 85, § 11, do CPC, pois não houve a fixação prévia de honorários advocatícios na causa. (RE 1010804 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 30/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 09-08-2017 PUBLIC 10-08-2017)

In casu, considerando o número vultoso de cargos criados pela Resolução nº 286/2011, imperiosa a suspensão parcial de seus efeitos para se evitar futuras contratações supostamente ilegais pela Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins e, por via de consequência, maiores prejuízo ao erário, até porque, na hipótese em tela não há que se falar em presunção de legitimidade do ato administrativo diante da omissão legislativa acerca das atribuições do cargo comissionado relacionado, circunstância esta que, conforme já demonstrado, caracteriza-se a ilegalidade do ato normativo, ora combatido nestes autos. Neste passo, o perigo de dano é patente.

No que tange ao segundo pedido liminar formulado pelo Ministério Público, qual seja, de redução do número excessivo de cargos de provimento em comissão para a proporção de 50%, à razão de 50% para cargos de provimento efetivo, passo a tecer os seguintes comentários.

Consoante a dicção constitucional prevista no art. 37, incisos II, a investidura em cargo ou emprego público, em regra, depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as



nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração. Ainda, conforme a Lei Fundamental em seu inciso V, as funções de confiança devem ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, ao passo que os cargos em comissão, podem ser preenchidos tanto por servidores de carreira quanto serem providos por pessoas estranhas aos quadros da Administração. *In verbis*:

"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; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

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;"

Pois bem.

Pela leitura das normas legais acima transcritas, nota-se que o texto constitucional não estabeleceu percentual mínimo para provimento de cargos em comissão. Contudo, ainda que ausente uma limitação, impõe-se observar os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, aos quais regem quaisquer atos administrativos, inclusive aqueles que visam à investidura em cargos comissionados.

Nesse particular, oportuno transcrever trecho de voto do Ministro Ricardo Lewandowski, no RE n. 579.951-4, ano de 2008:

[...] não se mostra razoável admitir que uma conveniente interpretação literal dos incisos II e V do artigo 37 da Lei Maior possa contrariar o sentido lógico e teológico do que se contém no caput do referido dispositivo, em flagrante dissonância com a idéia de unidade e harmonização que deve nortear a hermenêutica constitucional.

Com efeito, tem-se que o provimento dos cargos em comissão deve observar o princípio da razoabilidade, visando impor limitações à discricionariedade administrativa, objetivando coibir atos que manifestamente exorbitem os critérios de conveniência e oportunidade.

No caso em tela, quando da propositura da ação, o Ministério Público trouxe informações no sentido de que *"No decorrer das investigações efetuadas no presente Inquérito Civil Público, após análise minuciosa dos documentos encaminhados pela Assembléia Legislativa do Estado*



do Tocantins, valendo-se do Ofício nº 16/2016/PJA/AL, confirmou-se o excessivo número de cargos em comissão providos, sendo constatada a existência de 1635 (um mil seiscentos e trinta e cinco) comissionados para apenas 257 servidores efetivos, revelando enorme desproporção, a saber, 85% (oitenta e cinco) por cento de cargos comissionados para apenas 15% (quinze) por cento de efetivos, evidenciando, em tese, a inobservância do princípio da proporcionalidade."

Extraí-se, portanto, fortes indícios de desarrazoabilidade entre a quantidade de cargos em comissão providos por servidores de carreira e os preenchidos por pessoas estranhas à Administração, especialmente quando essas ocupam mais de 80% dos referidos cargos.

Neste passo, é plausível considerar a redução dos servidores comissionados, não efetivos, para a proporção de 50%, à luz da isonomia e em obediência à regra geral prevista no art. 37 da Constituição Federal.

Vale mencionar que esta proporção 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."

Ademais, oportuno registrar que, em caso análogo, o Supremo tribunal Federal decidiu que "**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. (...)." (ADI de nº 4.125, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, julgado em 2011)

Se não bastasse, em análise aos documentos juntados pelo Ministério Público nos autos, é possível observar, também, indícios de que a Casa legislativa Tocantinense vem extrapolando o limite prudencial com gastos de pessoal.

Pela Portaria Nº 001-P, de 24 de janeiro de 2018, editado pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins (evento 15), foi veiculado o Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2017, onde se verifica que a Casa Legislativa Tocantinense teve como despesa total com pessoal o percentual de 1,78% da Receita Corrente Líquida, em violação ao disposto no art. 169 da Constituição Federal c.c. os arts. 19, 20 e 21, parágrafo único, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, pois o limite prudencial para despesas como estas deve ser de 1,68% da Receita Corrente Líquida.

Neste passo, a probabilidade de direito resta evidente ante a nítida desproporção entre comissionados e servidores efetivos em exercício na Casa Legislativa, bem como diante das supostas violações às regras orçamentárias, circunstâncias estas caracterizadoras, também, do perigo de dano diante dos graves prejuízos financeiros recaídos ao erário.

Cumprir registrar, por fim, que as teses sustentadas pela Assembléia Legislativa nas informações prestadas no evento 12, não merecem prosperar diante das diversas ilegalidades demonstradas nos autos, as quais, inclusive, em casos análogos, já foram objeto de questionamento pela Corte Suprema do Poder Judiciário, conforme demonstrado no presente *decisum*.

Quanto aos esforços relatados pela Assembléia, no evento 12, no sentido de que "vem a mais de ano tentando se organizar adequadamente (...)", a meu ver, não merece prosperar por ora e, tampouco, é razão suficiente para o indeferimento da liminar pleiteada, pois, é de conhecimento público e notório as diversas investigações e indícios de ilegalidade relacionados à servidores comissionados ("fantasmas") e, se não bastasse, a inércia do Legislativo quanto à realização de concurso público é patente, já que se estende por mais de 10 anos, situação esta



que, por si só, demonstra a tendência do Legislativo de manter comissionados de forma a substituir servidores efetivos, em violação aos regramentos constitucionais mencionados neste *decisum*.

Ademais, não há que se falar em risco de irreversibilidade da medida, pois caso os requeridos comprovem seus direitos no decorrer do processo, a decisão proferida poderá ser revogada a qualquer momento.

Posto isto, DEFIRO os pedidos liminares formulados nos autos, razão pela qual determino:

- a) a imediata **SUSPENSÃO** da eficácia dos arts. 1º, 2º e seu parágrafo único e os anexos I e II, da Resolução Legislativa nº 286, de 17 de fevereiro de 2011, editada pela Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins;
- b) a **REDUÇÃO** do número excessivo de cargos de provimento em comissão na proporção de 50%, à razão de 50% para cargos de provimento efetivo. Concedo o prazo de 06 meses para o cumprimento da medida imposta.

Desde já, ficam os requeridos advertidos que em caso de descumprimento, será fixada multa diária aos devidos responsáveis.

CITEM-SE os requeridos, nas pessoas de seus representantes legais, para oferecerem resposta no prazo legal, sob pena dos efeitos processuais pertinentes.

Se houve qualquer alegação das matérias elencadas no art. 337 do NCPD, ouça-se o autor, no prazo de 15 dias.

Intime-se. Cumpra-se.

Palmas, 13 de abril de 2018

RONICLAY ALVES DE MORAIS
Juiz de Direito
Respondendo pela 4ª VFFRP



Documento assinado eletronicamente por **RONICLAY ALVES DE MORAIS**, Matrícula **211474**
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **32fd078a6e**