

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.777 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**

REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS SERVIDORES DO
MINISTERIO PUBLICO - ANSEMP

ADV.(A/S) : MARCIO AUGUSTO RIBEIRO CAVALCANTE

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA
CATARINA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA
CATARINA

ADV.(A/S) : KARULA GENOVEVA BATISTA TRENTIN LARA

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA
CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
SANTA CATARINA

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS
MINISTERIOS PUBLICOS ESTADUAIS - FENAMP

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTERIO
PUBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : KIANNE NICOLETTI E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA
BAHIA

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

AM. CURIAE. : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

AM. CURIAE. : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
AMAPÁ

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTERIO PUBLICO - CONAMP

ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTERIO
PUBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA -
SIMPE - SC

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO

VOTO DIVERGENTE

O Senhor Ministro FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (ANSEMP) contra os arts. 1º da LC nº 276/2004; 3º e 6º da LC nº 368/2006; 4º da LC nº 400/2007; 2º da LC nº 505/2010; 4º e 5º da LC nº 517/2010; 3º da LC nº 599/2013; 4º da LC nº 629/2014; 3º da LC nº 650/2015; 1º da LC nº 653/2015; 5º e 6º da LC nº 664/2015; 6º da LC nº 665/2015; e 6º da LC nº 683/2016, todas do Estado de Santa Catarina, **por meio das quais criados cargos de provimento em comissão no Ministério Público.**

Eis o teor das normas:

“Lei Complementar n. 276/2004 do Estado de Santa Catarina

Art. 1º Ficam criados na estrutura organizacional do Ministério Público do Estado de Santa Catarina **duzentos e setenta e seis cargos de Assistente de Promotoria de Justiça**, nível CMP-1, coeficiente 4,02, do grupo Cargos de provimento em Comissão, que serão lotados um em cada Promotoria de Justiça do Estado.”

“Lei Complementar n. 368/2004 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 3º Ficam criados na estrutura organizacional do Ministério Público de Santa Catarina, com lotação vinculada às novas Promotorias de Justiça, **17 (dezessete) cargos de Assistente de Promotoria de Justiça**, com a classificação, os requisitos e as vedações previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 276, de 27 de dezembro de 2004.

.....
Art. 6º Ficam criados na estrutura organizacional do Ministério Público de Santa Catarina, com lotação vinculada

ADI 5777 / SC

aos Gabinetes dos Procuradores de Justiça, **40 (quarenta) cargos de Assistente de Procuradoria de Justiça**, com a classificação, os requisitos e as vedações previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 276, de 2004.”

“Lei Complementar n. 400/2007 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 4º Fica criado nos Anexos IV e XV da Lei Complementar nº 223, de 2002, **1 (um) cargo de Chefe de Gabinete do Procurador Geral de Justiça**, nível CMP-6, coeficiente 14,41.”

“Lei Complementar n. 505/2010 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 2º Fica criado nos Anexos IV e XV da Lei Complementar nº 223, de 2002, **o cargo de Gerente de Processos Jurídicos Digitais, de provimento em comissão**, nível CMP-5, coeficiente 10,29, com lotação na Coordenadoria de Processos e Informações Jurídicas.”

“Lei Complementar n. 517/2010 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 4º Fica criado no Anexo IV da Lei Complementar nº 223, de 2002, **1 (um) cargo de Coordenador de Engenharia e Arquitetura**, nível CMP-6, coeficiente 14,41, com subordinação à Coordenadoria-Geral dos Órgãos e Serviços Auxiliares de Apoio Técnico e Administrativo.

Art. 5º Fica criado no Anexo IV da Lei Complementar nº 223, de 2002, **1 (um) cargo de Secretário Executivo**, nível CMP-3, coeficiente 8,60.”

“Lei Complementar n. 599/2013 do Estado de Santa

Catarina

.....
Art. 3º Ficam criados na estrutura organizacional do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, com lotação vinculada às novas Promotorias de Justiça, **3 (três) cargos de Assistente de Promotoria de Justiça**, com a classificação, os requisitos e as vedações previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 276, de 27 de dezembro de 2004.”

“Lei Complementar n. 629/2014 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 4º Ficam criados no Anexo IV da Lei Complementar nº 223, de 2002, os seguintes cargos de provimento em comissão do Quadro de Pessoal do Ministério Público:

I – **1 (um) cargo de Assessor em Comunicação**, nível CMP-3;

II – **5 (cinco) cargos de Assessor Jurídico**, nível CMP-2;

III – **50 (cinquenta) cargos de Assistente de Procuradoria de Justiça**, nível CMP-1; e

IV – **354 (trezentos e cinquenta e quatro) cargos de Assistente de Promotoria de Justiça**, nível CMP-1.”

“Lei Complementar n. 650/2015 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 3º Ficam criados, no Quadro de Pessoal do Ministério Público, e acrescentados ao Anexo IV da Lei Complementar nº 223, de 10 de janeiro de 2002, **12 (doze) cargos de Assistente de Promotoria de Justiça**, nível CPM-1, de provimento em comissão. Parágrafo único. Dos cargos de Assistente de Promotoria de Justiça criados no caput deste artigo, 2 (dois) serão lotados em cada Promotoria de Justiça criada no art. 1º desta Lei Complementar.”

ADI 5777 / SC

“Lei Complementar n. 653/2015 do Estado de Santa Catarina

Art. 1º Ficam criados, e acrescidos ao Anexo IV da Lei Complementar nº 223, de 10 de janeiro de 2002, **62 (sessenta e dois) cargos de Assistente de Promotoria de Justiça**, nível CPM-1, de provimento em comissão, do Quadro de Pessoal do Ministério Público, com os requisitos e as vedações previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 276, de 27 de dezembro de 2004.”

“Lei Complementar n. 664/2015 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 5º Ficam criados, e acrescidos ao Anexo IV da Lei Complementar nº 223, de 10 de janeiro de 2002, **8 (oito) cargos de Assistente de Promotoria**, nível CMP-1, de provimento em comissão, do Quadro de Pessoal do Ministério Público de Santa Catarina, com os requisitos e as vedações previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 276, de 27 de dezembro de 2004.”

“Lei Complementar n. 665/2015 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 6º Ficam criados, e acrescidos ao Anexo IV da Lei Complementar nº 223, de 10 de janeiro de 2002, os seguintes cargos de provimento em comissão:

- I – **1 (um) cargo de Assessor de Gabinete**, nível CMP-4; e
- II – **1 (um) cargo de Assessor Jurídico**, nível CMP-2.”

“Lei Complementar n. 683/2016 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 6º Ficam criados, e acrescidos ao Anexo IV da Lei Complementar nº 223, de 10 de janeiro de 2002, os seguintes cargos de provimento em comissão:

- I – 14 (quatorze) cargos de Assessor Jurídico, nível CMP-2;
- II – 3 (três) cargos de Assessor de Gabinete, nível CMP-4;
- III – 24 (vinte e quatro) cargos de Assistente de Procuradoria de Justiça, nível CMP-1; e
- IV – 32 (trinta e dois) cargos de Assistente de Promotoria de Justiça, nível CMP-1.”

Segundo a autora, o Ministério Público de Santa Catarina não tem observado o princípio da proporcionalidade na criação de cargos comissionados, pois o quadro atual de servidores é composto por **655 (seiscentos e sessenta e cinco) cargos de provimento efetivo e 1.205 (um mil duzentos e cinco) cargos comissionados.**

Sustenta-se que a opção do MP/SC estaria conferindo primazia à contratação de servidores públicos comissionados em prejuízo à estruturação do órgão com servidores efetivos de carreira, situação caracterizadora de ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da eficiência (CF, art. 37, II).

Alega-se, ainda, violação do princípio constitucional do concurso público para o preenchimento de cargos públicos e inobservância dos requisitos exigidos para os cargos em comissão (CF, art. 37, *caput*, II e V), pois as atribuições do cargo não guardam relação com atividades de direção, chefia e assessoramento.

Busca-se, desse modo, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

As informações prestadas pelo Governador estadual e pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina esclarecem que a ampliação das vagas foi precedida de análise sobre o impacto financeiro e orçamentário e aprovada pelo Tribunal de Contas do Estado.

Após o ajuizamento desta ação direta, todas as Leis Complementares estaduais objeto desta causa foram revogadas e seus respectivos conteúdos consolidados em um único diploma legislativo, a

ADI 5777 / SC

LC nº 736/2019, sem prejuízo da continuidade normativa.

A seguir, por meio das Petições STF ns. 105.359/2021, 106.387/2021 e 117.662/2024, a autora requereu aditamento à inicial, para incluir como objeto da ação a LC nº 736/2019 e o Anexo IV do mesmo diploma, na redação original e naquela conferida pela LC n. 746/2019, além dos seguintes diplomas supervenientes:

“Lei Complementar n. 736/2019 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 22. Os cargos de provimento em comissão são de livre nomeação e exoneração pelo Procurador-Geral de Justiça.

Parágrafo único. **Serão destinados, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos cargos de provimento em comissão de natureza administrativa aos servidores efetivos do Quadro de Pessoal do Ministério Público de Santa Catarina.**”

“Lei Complementar n. 746/2019 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 4º Ficam criados e acrescidos ao Anexo IV da Lei Complementar nº 736, de 15 de janeiro de 2019, os seguintes cargos de provimento em comissão:

I – 2 (dois) cargos de Assessor em Comunicação, nível CMP-3;

II – 4 (quatro) cargos de Assessor Jurídico, nível CMP-2;

III – 27 (vinte e sete) cargos de Assistente de Promotoria de Justiça, nível CMP-1.”

“Lei Complementar n. 790/2022 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 5º Ficam criados e acrescidos ao Anexo IV da Lei Complementar nº 736, de 15 de janeiro de 2019, 3 (três) cargos

de Assistente de Promotoria de Justiça, nível CMP-1.”

“Lei Complementar n. 810/2023 do Estado de Santa Catarina

Art. 1º Fica acrescido o item 6 à alínea “h” do inciso IV do art. 5º da Lei Complementar nº 736, de 15 de janeiro de 2019, com a seguinte redação:

.....
6. a Gerência de Ciência de Dados e Inovação;”

“Lei Complementar n. 816/2023 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 5º Ficam criados e acrescidos ao Anexo IV da Lei Complementar nº 736, de 15 de janeiro de 2019, 21 (vinte e um) cargos de Assistente de Promotoria de Justiça, nível CMP-1.”

“Lei Complementar n. 836/2023 do Estado de Santa Catarina

.....
Art. 7º Ficam criados e acrescidos ao Anexo IV da Lei Complementar nº 736, de 15 de janeiro de 2019, os seguintes cargos de provimento em comissão, com os requisitos e as vedações previstos no parágrafo único do art. 47 da Lei Complementar nº 736, de 2019:

I – 1 (um) cargo de Gerente de Jornalismo e Assessoria de Imprensa, nível CMP-5;

II – 1 (um) cargo de Gerente de Publicidade, Produção e Veiculação de Mídia, nível CMP-5;

III – 1 (um) cargo de Gerente de Projetos de Edificações, nível CMP-5;

IV – 1 (um) cargo de Gerente de Fiscalização de Obras, nível CMP-5;

V – 1 (um) cargo de Gerente de Eventos, nível CMP-5;

VI – 1 (um) cargo de Gerente de Legislação de Pessoal,

ADI 5777 / SC

nível CMP-5;

VII – 1 (um) cargo de Gerente de Estágio e Residência, nível CMP-5;

VIII – 1 (um) cargo de Gerente de Transformação Digital, nível CMP-5;

IX – 7 (sete) cargos de Assessor de Gabinete, nível CMP-4;

X – 3 (três) cargos de Assessor Jurídico, nível CMP-2;

XI – 6 (seis) cargos de Assistente de Procuradoria de Justiça, nível CMP-1; e

XII – 4 (quatro) cargos de Assistente de Promotoria de Justiça, nível CMP-1.”

Por fim, a ANSEMP, mediante a petição/STF n. 28.522/2025, requereu novo aditamento à inicial para incluir no escopo da ação o Anexo IV da Lei Complementar n. 736, de 15 de janeiro de 2019, na redação original e naquela dada pelas Leis Complementares n. 746/2019, 790/2022, 810/2023, 816/2023, 836/2023 e 861/2024, todas do Estado de Santa Catarina.

O Advogado-Geral da União opinou pela procedência do pedido em manifestação assim ementada:

“Administrativo. Dispositivos das Leis Complementares nº 276/2004, nº 368/2006, nº 400/2007, nº 505/2010, nº 517/2010, nº 599/2013, nº 629/2014, nº 650/2015, nº 653/2015, nº 664/2015, nº 665/2015 e nº 683/2016, todas do Estado de Santa Catarina, que dispõem sobre a criação de cargos comissionados no âmbito do Ministério Público do referido ente federado. **Aditamentos à petição inicial para inserir no objeto da presente ação direta leis complementares estaduais supervenientes que tratam da mesma matéria.** Alegação de desproporcionalidade entre o quantitativo de cargos comissionados em relação ao número de cargos efetivos no âmbito do Parquet estadual. Procedência. O atual quadro de pessoal do Ministério

Público do Estado de Santa Catarina evidencia situação de inconstitucional desproporcionalidade, tendo-se em vista que o número de cargos destinados a servidores comissionados supera, em muito, a quantidade de cargos efetivos a serem preenchidos por servidores de carreira. Inobservância da regra do concurso público e da reserva de cargos comissionados a servidores efetivos (artigo 37, caput e inciso V, da Constituição Federal). Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido formulado pela requerente.”

O Procurador-Geral da República opinou pela **procedência** do pedido.

Iniciado o julgamento virtual, o Ministro Relator pronunciou-se pela **procedência** do pedido, consoante a ementa de seu voto:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PREJUÍZO PARCIAL. LEGITIMIDADE DA ANSEMP. ADITAMENTO DA INICIAL. DEFERIMENTO. EXPRESSÃO “DE NATUREZA ADMINISTRATIVA” CONTIDA NO ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LC N. 736/2019 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ANEXO IV DA LC N. 736/2019, NA REDAÇÃO ORIGINAL E NA CONFERIDA PELAS LEIS COMPLEMENTARES DE N. 746/2019, 790/2022, 810/2023, 816/2023, 836/2023 E 861/2024, TODAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESPROPORCIONALIDADE EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE CARGOS EFETIVOS. DESVIRTUAMENTO DA NATUREZA DOS CARGOS DE CONFIANÇA. INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra disposições de leis complementares do Estado de Santa Catarina que dispõem sobre o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Pessoal do Ministério Público.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) saber se há proporcionalidade do percentual de cargos comissionados em relação ao quantitativo de servidores efetivos no Ministério Público de Santa Catarina; (ii) saber se foram observados os requisitos para ocupação dos cargos em comissão; e (iii) saber se estão reservados aos servidores de carreira apenas os cargos em comissão de atuação na área administrativa.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Possui legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade entidade de classe de âmbito nacional, com representatividade abrangente sob o ângulo territorial, que comprove pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto da demanda.

4. Mostra-se oportuno o aditamento à petição inicial para que seja incluída no objeto da ação a expressão “de natureza administrativa” contida no art. 22, parágrafo único, da LC n. 736/2019 e o Anexo IV do referido diploma, na redação original e naquela conferida pelas LCs n. 746/2019, 790/2022, 810/2023, 816/2023, 836/2023 e 861/2024 do Estado de Santa Catarina.

5. A jurisprudência do Supremo é firme em assentar o prejuízo dos pedidos formulados em ações do controle concentrado de constitucionalidade quando ocorre a perda superveniente do objeto por consequência de revogação, alteração substancial, exaurimento dos efeitos ou atendimento da pretensão mediante a prática de ato do poder público, independentemente da existência de efeitos residuais concretos.

6. O art. 37, V, da CF/1988 exige que cargos em comissão sejam destinados a funções de direção, chefia e assessoramento, vedado o desvirtuamento para atividades técnicas ou

burocráticas.

7. A jurisprudência do STF consolidou-se no sentido de que a criação de cargos comissionados é excepcional e deve atender aos pressupostos constitucionais, vedando-se o recrutamento amplo em desproporção com os servidores efetivos (ADI 5.559, ADI 6.369 e RE 1.041.210 – Tema 1.010/RG).

8. Na espécie, dados extraídos do Portal da Transparência do Ministério Público de Santa Catarina evidenciam que 66% dos cargos do órgão são de provimento em comissão, com menos de 5% deles ocupados por servidores de carreira. Além disso, o montante de servidores comissionados sem vínculo com a Administração Pública representa 59% dos quadros do Parquet estadual.

9. A reserva mínima, aos servidores efetivos, de 70% dos cargos comissionados apenas de natureza administrativa revela verdadeira burla à regra do concurso público e desfigura o desenho constitucionalmente preconizado para a Administração Pública, na medida em que 93% dos cargos em comissão se destinam à área jurídica, cenário no qual quase a totalidade dos cargos de provimento em comissão é ocupada por servidores sem vínculo efetivo.

10. Apesar da alusão ao assessoramento na descrição dos cargos em comissão de natureza jurídica, as atribuições configuram atividades técnicas rotineiras do Ministério Público, que prescindem, na maioria das vezes, da relação de confiança entre autoridade nomeante e servidor nomeado, requisito indispensável à validade da criação de cargos dessa natureza.

IV. DISPOSITIVO

11. Pedido declarado parcialmente prejudicado, ante a revogação dos arts. 1º, §§ 1º e 2º, da LC n. 276, de 27.12.2004; 3º e 6º da LC n. 368, de 14.12.2006; 4º da LC n. 400, de 21.12.2007; 2º da LC n. 505, de 14.7.2010; 4º e 5º da LC n. 517, de 9.9.2010; 3º da LC n. 599, de 28.5.2013; 4º, caput, incisos I, II, III e IV, e parágrafo único, da LC n. 629, de 7.5.2014; 3º da LC n. 650, de 9.7.2015; 1º, parágrafo único, da LC n. 653, de 27.7.2015; 5º,

ADI 5777 / SC

parágrafo único, e 6º da LC n. 664, de 16.12.2015; 6º, I e II, da LC n. 665, de 16.12.2015; e 6º, I, II, III e IV, da LC n. 683, de 16.12.2016, todas do Estado de Santa Catarina.

12. Pedido julgado procedente, em parte, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “de natureza administrativa” contida no parágrafo único do art. 22 da LC n. 736/2019, bem como do Anexo IV do referido diploma, na redação original e nas alterações promovidas pelas Leis Complementares n. 746/2019, 790/2022, 810/2023, 816/2023, 836/2023 e 861/2024 do Estado de Santa Catarina.

13. Eficácia da decisão modulada, para que o acórdão produza efeitos após vinte e quatro meses, contados da publicação da ata do julgamento, a fim de permitir a reorganização dos quadros funcionais do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

Aprecio o pedido.

I - QUESTÕES PRELIMINARES

Legitimidade ativa

Reconheço a legitimidade ativa “*ad causam*” da ANSEMP, como entidade de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX). A autora comprovou não apenas o preenchimento do requisito objetivo da espacialidade (presença em, pelo menos, nove Estados da Federação), como também a existência de pertinência temática entre o objeto da demanda e suas finalidades institucionais (pertinência temática).

Aditamento da inicial

Acompanho o Relator quanto ao acolhimento do pedido de

ADI 5777 / SC

aditamento da inicial, formulado em razão da superveniente publicação das Leis Complementares n. 736/2019, 746/2019, 790/2022, 810/2023, 816/2023, 836/2023 e 861/2024, todas do Estado de Santa Catarina, mediante as quais consolidada a legislação anterior e atualizada a distribuição de cargos em comissão nos quadros do *Parquet* estadual.

Desse modo, passam a integrar o objeto desta ação direta a expressão “*de natureza administrativa*” contida no art. 22, parágrafo único, da LC catarinense n. 736/2019 e o Anexo IV do referido diploma, na redação original e naquela conferida pelas Lei Complementares do Estado de Santa Catarina de n. 746/2019, 790/2022, 810/2023, 816/2023, 836/2023 e 861/2024.

Prejuízo parcial da ação

Ainda na linha do voto do Relator, observo que sobreveio ao ajuizamento desta ação direta a promulgação da LC nº 50/2019, do Estado de Santa Catarina, pela qual foram revogados os diplomas legislativos impugnados na inicial e consolidadas suas disposições em um único estatuto normativo.

A revogação em questão importa apenas em prejuízo parcial, pois a modificação legislativa não modificou o quadro subjacente à controvérsia, caracterizando-se como mera alteração legislativa formal, sem prejuízo da continuidade normativa das normas impugnadas.

Superadas as questões preliminares, examino o mérito.

I - MÉRITO

O cerne da irresignação, nos termos do voto do Relator, cinge-se (i) à proporcionalidade em relação ao quantitativo dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo; (ii) à observância dos requisitos dos cargos em comissão; e (iii) à reserva, aos servidores de carreira, apenas dos cargos em comissão de atuação na área administrativa.

1. COMPATIBILIDADE DAS FUNÇÕES E CARGOS DE CONFIANÇA CRIADOS COM AS ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO (CF, ART. 37, V)

A impugnação volta-se contra a criação de cargos de **assessor jurídico e assistente de promotoria do Ministério Público de Santa Catarina**, cujas funções típicas estão assim caracterizadas: 1. prestar assistência nos assuntos de sua área de atuação; 2. minutar despachos, documentos e expedientes em geral; 3. elaborar relatórios em assunto de sua área de especialização; 4. acompanhar publicação de natureza jurídica e manter atualizado repositório de jurisprudências; 5. elaborar minutas de peças processuais; 6. fazer pesquisas; 7. realizar triagem do atendimento ao público; e 8. exercer outras atividades correlatas que lhe forem conferidas por superior (LC nº 736/2019, Anexo X).

As atribuições em questão claramente representam **função de assessoramento**, típica hipótese de provimento por comissão (CF, art. 37, V).

Não assiste razão à entidade autora ao afirmar que tais atribuições traduzem simples atividade burocrática, destituída de vínculo de confiança. Na realidade, a função de assessoramento, no contexto das Procuradorias ou Promotorias de Justiça, **estabelece vínculo estreito de confiança entre o assessor/assistente e os respectivos Promotores ou Procuradores de Justiça**.

Com efeito, a atuação dos membros do Ministério Público estadual orienta-se em conformidade com sua independência funcional. Cada integrante da carreira pode agir conforme sua convicção pessoal motivada, fundada no direito, não existindo dever de manter coerência e uniformidade com a opinião dos demais colegas. Nem mesmo o Chefe da Instituição interfere na forma como o membro da *Parquet* atua em cada caso, cabendo-lhes a decisão quanto à melhor estratégia jurídica adotar em seu trabalho.

Resulta daí que os assessores/assistentes também não exercem papel meramente burocrático.

Sendo assim, por se mostrar clara e inequívoca a caracterização da função de assessoramento e a existência de vínculo de confiança, rejeito a alegação da autora.

2. A PROPORCIONALIDADE ENTRE COMISSIONADOS E EFETIVOS E A RESERVA DE CARGOS DE COMISSÃO APENAS PARA ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

Em recentíssimo julgamento, em que fiquei Redator p/ o Acórdão, o **Plenário** desta Corte, **analisando situação análoga**, assentou que a proporcionalidade entre os cargos efetivos e comissionados deve ser aferida em relação a todos os servidores da unidade da Federação e não em relação a cada órgão ou entidade individualmente considerados. Vale transcrever a ementa do julgado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CARGOS EM COMISSÃO DE GABINETES PARLAMENTARES E DAS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1010. PARÂMETRO: CARGOS EFETIVOS NO ENTE DA FEDERAÇÃO. SERVIDORES DE CARREIRA. PERCENTUAL MÍNIMO. PROPORCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade em face do § 6º do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) e dos arts. 1º, § 2º, 5º e 9º, § 1º, da Resolução nº 232/2007 da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

2. Exclusão dos cargos em comissão de gabinetes parlamentares e lideranças partidárias do percentual reservado a servidores de carreira.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se o percentual de cargos em comissão reservado para o preenchimento por servidores de carreira observa o texto constitucional (art. 37, V).

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O parâmetro a ser observado na criação de cargos comissionados diz com a proporcionalidade entre o seu quantitativo e o total de cargos efetivos no ente da federação, não em cada órgão isoladamente. (Tema de Repercussão Geral nº 1010)

5. O legislador constituinte entendeu por não estabelecer, no texto constitucional, qualquer percentual de observância obrigatória para o preenchimento dos cargos em comissão por servidores de carreira, tendo se limitado, na exata redação do inciso V do art. 37, a dispor sobre a necessidade de que os “*percentuais mínimos*” sejam “*previstos em lei*”.

6. A liberdade de conformação assegurada aos entes federados atende à imperiosa necessidade de que a estrutura do serviço público corresponda às particularidades e exigências de cada esfera da administração pública - federal, estadual e municipal -, e, de forma muito especial, às realidades experimentadas nos seus respectivos espaços de atuação.

IV. DISPOSITIVO

7. Procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do § 6º do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.”

(ADI 4055, RELATOR(A): NUNES MARQUES, RELATOR(A) P/ ACÓRDÃO: FLÁVIO DINO, TRIBUNAL PLENO, JULGADO EM 17-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO

DJE-S/N DIVULG 01-04-2025 PUBLIC 02-04-2025)

Conforme acentuei na ocasião, dentre os requisitos constitucionais exigidos à criação de cargos em comissão (Tema de Repercussão Geral nº 1010) está a necessidade de que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos **no ente federativo que os criar**.

Isso significa que o parâmetro a ser observado na criação de cargos comissionados diz com a proporcionalidade entre o seu quantitativo e o **total de cargos efetivos** no ente da federação, não em cada órgão isoladamente.

O legislador constituinte derivado - assim como o originário, nos moldes anteriores à Emenda Constitucional nº 19/1998 - entendeu por não estabelecer, no texto constitucional, qualquer percentual de observância obrigatória para o preenchimento dos cargos em comissão por servidores de carreira, tendo se limitado, na exata redação do inciso V do art. 37, a dispor sobre a necessidade de que os *“percentuais mínimos”* sejam *“previstos em lei”*. Transcrevo o inciso em análise:

“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;”(destaquei)

A liberdade de conformação assegurada aos entes federados atende à imperiosa necessidade de que a estrutura do serviço público corresponda às particularidades e exigências de cada esfera da administração pública - federal, estadual e municipal -, e, de forma muito especial, às realidades experimentadas nos seus respectivos espaços de atuação.

Os dados apresentados nos autos pelo Ministério Público de Santa Catarina evidenciam um cenário muito distinto daquele apresentado na inicial, uma vez que o percentual de servidores comissionados naquele órgão corresponde a 49,83% (quarenta e nove vírgula oitenta e três por cento) do total.

Como se vê, enquanto a jurisprudência desta Casa adota o critério da proporcionalidade considerando o total de servidores públicos na unidade da Federação, o Ministério Público de Santa Catarina observa parâmetro mais rígido, mantendo em 49,83% a quantidade de agentes públicos comissionados na própria Instituição.

Compreendido que o art. 37, V, da Constituição da República remete ao legislador infraconstitucional a fixação do “percentual mínimo” - valor cuja definição se insere na sua esfera deliberativa própria e reservada -, uma vez fixado o percentual dentro de parâmetros consentâneos com a razoabilidade -, cumpre reconhecer a sua adequação ao mandamento constitucional.

O Ministro Gilmar Mendes, Relator do RE 1069936, em processo no qual discutida legislação municipal fixando “percentual mínimo de 10% (dez por cento) de ocupação dos cargos em comissão por servidores públicos efetivos”, ensinou em seu voto que:

“(…) esta Corte possui jurisprudência assente, no sentido de que o art. 37, V, da Constituição da República é norma de eficácia contida, **pendente de regulamentação por lei ordinária**. Nessa esteira, ao fixar o **percentual mínimo de 10% (dez por cento) de ocupação dos cargos em comissão por servidores públicos efetivos**, o Município apenas exerceu a **competência a ele conferida pelo art. 39, caput**, da Constituição Federal.

Noutra banda, **não havendo previsão expressa de percentual mínimo a ser observado pelo texto constitucional**, aferir a observância dos princípios da proporcionalidade e da

razoabilidade – **salvo violação teratológica aos princípios da Administração Pública** – demandaria o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado pela Súmula 279/STF. [...] (Segunda Turma, julgado em 04-04-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 20-04-2018 PUBLIC 23-04-2018 - destaquei)

Também cito o RE 1057068, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, cujo voto traz a especial ressalva de que o percentual previsto na legislação configura *“apenas um parâmetro mínimo instituído para assegurar o cumprimento do art. 37, inciso V, da CF/88”*, não havendo óbice a *“que mais de 10% dos cargos comissionados seja preenchido por servidores concursados”*. Confira-se:

“Conquanto tenha a Constituição estabelecido uma exigência de que parte desses cargos seja ocupado por servidor de carreira, não definiu, de pronto, a forma e os critérios para esse preenchimento, permitindo que cada estrutura de poder, em sua esfera e analisando suas peculiaridades possa se ajustar da melhor forma, de sorte a cumprir o objetivo para o qual o dispositivo foi pensado sem descuidar dos princípios que norteiam a Administração.

A Constituição Federal de 1988 não estabelece, pois, um parâmetro objetivo de controle, de modo que a proporcionalidade e a razoabilidade na distribuição dos cargos em comissão dependerá de cada situação específica e variará de acordo com as circunstâncias e peculiaridades locais.

.....
Registro, por fim, que **o percentual de 10% dos cargos em comissão estabelecido na lei impugnada é um limite mínimo, na dicção do próprio dispositivo**. Assim, sendo apenas um parâmetro mínimo instituído para assegurar o cumprimento do art. 37, inciso V, da CF/88, nada impede que mais de 10% dos cargos comissionados seja preenchido por servidores concursados.” (Julgamento: 28/06/2018; Publicação: 02/08/2018 -

destaquei)

Verifico de longa data firmada por esta Casa a compreensão de que compete à legislação ordinária a disciplina do comando do art. 37, V, da Carta Política, a exemplo do quanto decidido, em 2002, no bojo do RMS 24.287, sob a relatoria do Ministro Maurício Corrêa, *verbis*:

“EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. COLÉGIO PEDRO II. NOMEAÇÃO DO DIRETOR-GERAL. GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ENSINO PÚBLICO. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 20 DA LEI 5758/71. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 37, INCISO V: REGRA NÃO AUTO-APLICÁVEL. RECONDUÇÃO AO CARGO POR UMA VEZ. DIREITO ADQUIRIDO: INEXISTÊNCIA. 1. A Constituição Federal, ao preconizar a gestão democrática no ensino público, remeteu à lei ordinária a forma, as condições e os limites acerca do seu cumprimento. 2. A Congregação tem o dever de sugerir ao Presidente da República seis candidatos ao cargo de Diretor-Geral do Colégio Pedro II, não estando o Chefe do Poder Executivo adstrito à lista sêxtupla. Inteligência da expressão “de preferência” contida no § 1º do artigo 20 da Lei 5758/71. 3. Cargos em comissão a serem preenchidos por servidores efetivos. **A norma inscrita no artigo 37, V, da Carta da República é de eficácia contida, pendente de regulamentação por lei ordinária.** 4. Compatibilidade do ato impugnado com o § 2º do artigo 20 da Lei 5758/71, que veda a recondução sucessiva e não a manutenção do Diretor-Geral no cargo por mais uma vez. Segurança denegada.”

(Segunda Turma, julgado em 26-11-2002, DJ 01-08-2003 PP-00135 EMENT VOL-02117-40 PP-08641 - destaquei)

Interessante observar que a qualidade da eficácia contida, atribuída ao inciso V do art. 37 da Constituição da República, conduz à

ADI 5777 / SC

possibilidade do preenchimento de cargos em comissão **ainda que ausente disciplina legal no aspecto**, o que reforça o entendimento de que a inconstitucionalidade de determinado percentual, regularmente estabelecido pelo legislador ordinário, somente deva ser declarada em caso de teratológica afronta aos princípios regentes da administração pública.

Outra não é a conclusão que se extrai do julgamento da ADO 44, ação direta dirigida à redação do inciso V do art. 37 Constituição Federal, ao advento da EC nº 19/1998. Transcrevo trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, Relator:

“A partir da análise da nova redação da norma, verifica-se que a disposição constitucional representa mandamento constitucional para regulamentar os casos, condições e percentuais mínimos dos cargos em comissão a serem preenchidos por servidores efetivos. Contudo, mantém a liberdade do legislador, pois, no caso em questão, a inexistência de lei ordinária não impede o exercício de nenhum direito fundamental. **Apesar de haver exigência de disposição em lei, a falta dela não impede a designação dos servidores para preencherem os cargos em comissão.**” (Tribunal Pleno, julgado em 18-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-04-2023 PUBLIC 25-04-2023)

Em suma: os dados produzidos nos autos revelam a existência de uma proporcionalidade admissível entre servidores efetivos (50,17%) e comissionados (49,83%) no Ministério Público de Santa Catarina, especialmente considerada a jurisprudência desta Corte que afirma a liberdade de conformação do legislador para definir os parâmetros mínimos a que se refere o art. 37, V, da CF, desde que mantida a proporção no quadro geral de servidores da unidade da Federação.

Ante o exposto, pedindo vênias ao Relator, **conheço em parte** da

ADI 5777 / SC

ação e, nessa extensão, **julgo improcedente** o pedido.

É como voto.