

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.777 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REDATOR **DO: MIN. FLÁVIO DINO**
ACÓRDÃO
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

ADI 5777 / SC

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DO MINISTERIO
PUBLICO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : GUSTAVO HENRIQUE CARVALHO SCHIEFLER E
OUTRO(A/S)

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia consiste em definir a constitucionalidade de normas do Estado de Santa Catarina por meio das quais foram criados cargos de provimento em comissão nos quadros do Ministério Público.

O cerne da irresignação 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. Da legitimidade ativa

À luz do art. 103, IX, da Constituição Federal, reconheço a legitimidade da Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (Ansemp) para ajuizar esta ação direta de inconstitucionalidade, por ser entidade de classe de âmbito nacional, ter representatividade abrangente sob o ângulo territorial e haver comprovado pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto da demanda.

2. Do aditamento à inicial

Defiro o pedido de aditamento em vista da superveniente publicação das Leis Complementares n. 736/2019, 746/2019, 790/2022, 810/2023,

ADI 5777 / SC

816/2023, 836/2023 e 861/2024, todas do Estado de Santa Catarina, mediante as quais instituídos cargos em comissão nos quadros do *Parquet* local.

Subsistindo a controvérsia relativa à proporção entre cargos efetivos e comissionados, parece-me não só prudente como também pertinente que o Plenário se pronuncie acerca de todo o complexo normativo, incluída a legislação superveniente ao ajuizamento da inicial.

Acolho o aditamento, de sorte que ficam incluídos no objeto desta ação 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.

Dispensio nova oitiva do Advogado-Geral da União, uma vez que a legislação superveniente apenas aprofunda o alegado quadro de inconstitucionalidade, e a mais recente manifestação dessa autoridade é no sentido da procedência do pedido. Inexistente matéria nova a ser debatida, prossigo no julgamento desta ação.

3. Do prejuízo parcial da ação

O art. 50 da Lei Complementar n. 736/2019 do Estado de Santa Catarina revogou todos os dispositivos normativos atacados na petição inicial anteriormente aos aditamentos, a saber: 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 a 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, parágrafo único, e 6º da LC n. 664, de

ADI 5777 / SC

16.12.2015; 6º, I e II, da LC n. 665, de 16.12.2015; e 6º, I a IV, da LC n. 683, de 16.12.2016, todas do Estado de Santa Catarina. Confira-se:

Lei Complementar n. 736, de 15 de janeiro de 2019

Consolida as Leis que instituem o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Pessoal do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

[...]

Art. 50. Ficam revogadas as seguintes Leis:

[...]

XXVI – Lei Complementar nº 276, de 27 de dezembro de 2004;

[...]

XXVIII – arts. 3º, 6º, 14, 15, 16, 17 e 18 da Lei Complementar nº 368, de 14 de dezembro de 2006;

XXIX – Lei Complementar nº 400, de 21 de dezembro de 2007;

[...]

XXXVII – Lei Complementar nº 505, de 14 de julho de 2010;

XXXVIII – Lei Complementar nº 517, de 9 de setembro de 2010;

[...]

XLVI – art. 3º da Lei Complementar nº 599, de 28 de maio de 2013;

[...]

XLIX – Lei Complementar nº 629, de 7 de maio de 2014;

[...]

LV – arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 650, de 9 de julho de 2015;

[...]

LVII – Lei Complementar nº 653, de 27 de julho de 2015;

LVIII – arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 664, de 16 de dezembro de 2015;

ADI 5777 / SC

LIX – arts. 6º; 7º e 8º da Lei Complementar nº 665, de 16 de dezembro de 2015;

LX – arts. 6º, 7º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 683, de 16 de dezembro de 2016;

A jurisprudência do Supremo é firme em assentar o prejuízo de 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. Ilustram essa compreensão, entre outras, a ADI 1.094, Rel. Min. Celso de Mello; a ADI 4.213, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e a ADI 5.053, Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

Nesse contexto, declaro parcialmente prejudicado o pedido formulado na inicial, no que diz respeito aos arts. 1º, §§ 1º e 2º, da LC n. 276/2004; 3º e 6º da LC n. 368/2006; 4º da LC n. 400/2007; 2º da LC n. 505/2010; 4º e 5º da LC n. 517/2010; 3º da LC n. 599/2013; 4º, *caput*, incisos I, II, III e IV, e parágrafo único, da LC n. 629/2014; 3º da LC n. 650/2015; 1º, parágrafo único, da LC n. 653/2015; 5º, parágrafo único, e 6º da LC n. 664/2015; 6º, I e II, da LC n. 665/2015; e 6º, I, II, III e IV, da LC n. 683/2016, todas do Estado de Santa Catarina.

No que concerne ao suposto prejuízo decorrente da edição – superveniente ao início deste julgamento – da Lei Complementar n. 871/2025, afasto a alegação.

Conforme relatei, referido diploma criou 200 cargos de provimento efetivo no quadro de pessoal do MPSC, dos quais 185 se referem a cargos de Analista Jurídico. Apesar da providência adotada e da intenção do Estado de Santa Catarina de equalizar a proporção entre cargos efetivos e

ADI 5777 / SC

comissionados, a norma não tem o condão de esvaziar a pretensão do requerente, tampouco de inutilizar eventual provimento jurisdicional do Pleno quanto ao tema.

É que, conforme, articulado pelo próprio MPSC na manifestação juntada (eDoc 175), persiste a necessidade de ajuste do percentual dos cargos em comissão de natureza jurídica a serem providos por servidores efetivos. A criação de 185 cargos de Analista Jurídico ainda não se mostra hábil a tornar razoável a proporção em discussão. Além disso, o estabelecimento dos marcos temporais para solucionar a controvérsia, reconhecida pelo MPSC, não descaracteriza eventual situação de inconstitucionalidade veiculada nestes autos, no que violados, entre outros, o art. 37, V, da Constituição Federal e preceitos nucleares do Estado de direito, como a moralidade e a impessoalidade na Administração Pública.

Considerando a existência de 1.207 cargos em comissão de natureza jurídica no MPSC, a desproporção questionada na inicial indica subsistir campo para atuação desta Corte, visto que o Estado de Santa Catarina ou, de modo específico, o Ministério Público local não se desincumbiu do ônus de diminuir o descompasso.

A modificação do art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar n. 736/2019 pela de n. 871/2025 alcança apenas o percentual mínimo dos cargos comissionados de natureza administrativa destinados aos servidores efetivos – agora de 80%. **Embora isso indique a disposição do MPSC em organizar seu quadro de pessoal à luz do Texto Constitucional, não considero a alteração substancial a ponto de tornar prejudicado o pedido formulado na peça primeira.**

Afasto, no ponto, a arguição de prejuízo em razão da Lei Complementar n. 871/2025.

4. Do mérito

A Constituição de 1988, no texto conferido pela Emenda de n. 19/1998, estabelece a exigência da aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos como regra para a investidura nos cargos e empregos públicos de quaisquer dos entes federados:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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)

Cuida-se da instituição, pelo poder constituinte, de regime jurídico minucioso na conformação do interesse público, a fim de conferir efetividade aos princípios fundamentais da igualdade, impessoalidade, moralidade e eficiência na constituição dos quadros da Administração (CF, art. 37, *caput*), assegurado aos cidadãos o acesso a cargo em condições de igualdade e vedando a concessão de privilégios ou a dispensa de tratamento discriminatório e arbitrário pelo poder público.

Nada obstante, estão previstas situações excepcionais, a exemplo das contratações temporárias (inciso IX) e dos **cargos em comissão (inciso V)**,

destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, a serem preenchidos por servidores de carreira em percentuais mínimos estipulados em lei:

Art. 37. [...]

[...]

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A opção político-normativa adotada pelo legislador deve ser **obrigatoriamente observada pelos demais entes da Federação** e homenageia o mérito para a ocupação de cargo público, bem como a impessoalidade no trato da coisa pública, de modo a evitar que o gestor crie favoritismos em prejuízo da qualificação profissional, aferida mediante a aprovação em concurso.

Tanto é assim que a jurisprudência do Supremo se consolidou no sentido de que a criação de cargos em comissão é exceção ao imperativo de ingresso no serviço público mediante concurso e somente se justifica quando comprovado o atendimento dos pressupostos constitucionais caracterizadores dos cargos comissionados, não admitido o afastamento de qualquer um deles, inclusive pelos entes subnacionais – ADIs 4.867 e 5.542, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; e ADI 3.233, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

Quanto ao ponto, no julgamento do RE 1.041.210 (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 22.5.2019 – Tema 1.010/RG), a Corte fixou a seguinte tese no que se refere à observância dos requisitos constitucionais para a criação de cargo em comissão:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

A reserva de cargos em comissão aos servidores efetivos, introduzida por meio da reforma administrativa capitaneada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, objetiva a moralização do serviço público. A norma preconiza que esses cargos sejam reservados às **atividades gerenciais e de assessoramento** – afastada a possibilidade de desempenho de funções burocráticas ou meramente técnicas e operacionais – e ocupados por servidores efetivos nos casos, condições e percentuais mínimos, no intuito de evitar a burla à norma constitucional do concurso público.

Ora, a exceção não pode se tornar regra. É, pois, natural e intuitivo concluir, a partir da moldura estabelecida no Texto Constitucional, pelo prestígio do preenchimento dos cargos em comissão por servidores de provimento efetivo, dando-se concretude e cumprimento à finalidade do interesse público.

Na espécie, a descrição dos cargos em comissão de natureza jurídica contida na Lei Complementar n. 736/2019, na redação dada pela LC n. 836/2023, indica as atribuições de minutar documentos, elaborar

relatórios, emitir pareceres, fazer pesquisas e acompanhar publicações. **A despeito da alusão ao assessoramento, tais incumbências configuram atividades técnicas rotineiras do Ministério Público, que prescindem, em sua maioria, da relação de confiança entre autoridade nomeante e servidor nomeado, requisito indispensável à validade da criação de cargos dessa natureza.**

Além disso, **a proporcionalidade e a razoabilidade são critérios de natureza axiológica** que emanam diretamente dos valores referentes à justiça, à equidade, à justa medida, à moderação, à prudência, ao bom senso e à proibição de excesso. Conforme extraído do magistério do ministro Gilmar Mendes, **precedem e condicionam a positividade jurídica, servindo de regra à interpretação de todo o ordenamento** – inclusive o constitucional (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p.114-115/320/322).

Outrossim, devem ser observados pela Administração Pública no exercício de suas funções típicas, a fim de inibir e neutralizar eventuais abusos do poder público, qualificando-se, em última instância, como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade dos atos estatais (ADI 2.551 MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello).

Essa ótica foi consagrada pelo Tribunal no exame da ADI 4.125, Relatora a ministra Cármen Lúcia. Na ocasião, o Plenário entendeu que **a redução significativa da quantidade de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos faz tábula rasa do art. 37, V, da Constituição Federal**. Confira-se a ementa do acórdão, publicado no DJe de 15 de fevereiro de 2011:

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.

[...]

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.

[...]

8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, *caput*, e parágrafo único; art. 6º;

ADI 5777 / SC

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.

(Com meus grifos)

A desproporção, o excesso e a disparidade configuram verdadeira superação do escopo normativo preconizado na Carta da República e desbordam do interesse público (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 76).

É sabido que não há quantitativo ou percentual definido na Lei Maior ou na legislação federal quanto à proporção, nos cargos em comissão, entre aqueles ocupados por servidores efetivos e por servidores sem vínculo com a Administração Pública. São os parâmetros jurisprudenciais que servem de orientação.

A Constituição Federal (art. 37, V) remeteu à lei a fixação do percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidores de carreira, visando, com isso, inibir abusos no recrutamento amplo para cargos e funções comissionados.

Ao apreciar a ADO 44, sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes, esta Casa concluiu, em acórdão publicado no DJe de 25 de abril de 2023, que a alegada ausência de lei nacional para disciplinar as condições e os percentuais mínimos dos cargos em comissão a serem ocupados por servidores de carreira na Administração não impede o exercício de direito fundamental tampouco enseja omissão inconstitucional do Presidente da República e do Congresso Nacional.

ADI 5777 / SC

No âmbito do Ministério Público da União, a Lei n. 13.316/2016, que revogou a de n. 11.415/2006, manteve a ocupação de **pelo menos cinquenta por cento dos cargos em comissão pelos integrantes da carreira, observados os requisitos de qualificação e experiência previstos em regulamento.**

Essa é a mesma proporção prevista para cada órgão do Poder Judiciário da União (Lei n. 11.416/2006), enquanto na Administração Pública federal, é sessenta por cento (Decreto n. 10.829/2021).

Relativamente ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, o art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar n. 736/2019 reserva aos servidores integrantes da carreira no mínimo **setenta por cento dos cargos de provimento em comissão de natureza administrativa.** O requerente questiona a higidez constitucional da expressão “**de natureza administrativa**” nele contida:

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.

Em consulta ao Portal da Transparência do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, verifica-se a existência de 1.948 cargos em seus quadros, dos quais 655 efetivos e 1.293 comissionados. Os cargos em comissão representam, portanto, sessenta e seis por cento dos quadros da instituição.

Desses, 1.152 são ocupados por servidores sem vínculo, 62 por

ADI 5777 / SC

servidores efetivos, e 91 estão vagos. Logo, **o número de cargos comissionados ocupados por servidores efetivos equivale a menos de cinco por cento do total. A desproporção salta aos olhos. Reforça essa compreensão o fato de o montante de servidores comissionados sem vínculo com a Administração representar cinquenta e nove por cento dos quadros do *Parquet*.**

Extrai-se do Portal, ainda, que a maioria dos cargos comissionados ostenta natureza jurídica, conforme dispõe o Anexo IV da Lei Complementar n. 736/2023, com a redação dada pela LC n. 861/2024: 111 cargos de assessor jurídico, 162 cargos de assistente de Procuradoria de Justiça e 934 cargos de assistente de Promotoria de Justiça. Logo, **os cargos comissionados de natureza técnico-jurídica totalizam 1.207 – o que corresponde a pouco mais de noventa e três por cento dos cargos em comissão no âmbito do Ministério Público do Estado de Santa Catarina –, dos quais apenas 3 são ocupados por servidores efetivos.**

Ora, o parágrafo único do art. 22 impugnado, conquanto reserve setenta por cento dos cargos comissionados do *Parquet* estadual aos servidores efetivos, restringe-os àqueles da área administrativa. Nada obstante, consoante exposto, noventa e três por cento dos cargos de provimento em comissão destinam-se à área jurídica. Assim, a norma em questão desfigura o desenho constitucionalmente preconizado para a Administração Pública e esvazia a regra do concurso público, na medida em que possibilita cenário em que, ao fim e ao cabo, quase a totalidade dos cargos de provimento em comissão seja ocupada por servidores sem vínculo efetivo.

Quanto ao ponto, o Supremo, ao enfrentar situação em que houve a diminuição do percentual reservado a servidores de carreira, na ADI 5.559 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 1º.10.2021), declarou a inconstitucionalidade de diploma do Estado da Paraíba que reduzira de

ADI 5777 / SC

cinquenta para quinze por cento a reserva de cargos em comissão aos servidores efetivos.

O Plenário concluiu que o percentual de quinze por cento não atende ao comando de proporcionalidade insculpido no art. 37, V, da Carta Política, ainda que o parâmetro de controle não preveja patamar mínimo a ser observado. Nos termos do precedente, a proporção de quinze por cento não é razoável e representa sério desequilíbrio entre os servidores efetivos e os comissionados, **a revelar burla, ainda, à exigência constitucional do concurso público.** Confira-se a ementa do acórdão:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI 10.678/2016, DO ESTADO DA PARAÍBA, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 1º DO ART. 5º DA LEI ESTADUAL 10.432/2015. EXCLUSÃO DA RESERVA PARA SERVIDORES EFETIVOS DE 50% DOS CARGOS DE ASSESSOR III E IV DE PROCURADOR DE JUSTIÇA; E ASSESSOR V DE PROMOTOR DE JUSTIÇA. QUEDA PARA CERCA DE 15% DO TOTAL DOS CARGOS COMISSIONADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA. AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. BURLA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. ART. 37, CAPUT, II E V, DA CF. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I – A exigência de concurso público para a investidura em cargos e empregos públicos, em todos os níveis político-administrativos da Federação, configura imperativo constitucional, que somente pode ser excepcionado em situações especialíssimas, apontadas no próprio Texto Magno, a exemplo do que ocorre com as contratações temporárias a que se refere o art. 37, IX, assim como com os cargos comissionados, nos termos do art. 37, V, ambos da Constituição Federal. Precedentes.

II – A Lei 10.432/2015, que instituiu o plano de cargos, carreiras e remuneração do quadro de serviços auxiliares do Ministério Público da Paraíba, levando a efeito o comando constante da segunda parte do inciso V, do art. 37 da CF, reservava, em sua redação original, 50% do total de cargos em comissão aos servidores de carreira, percentual a ser atingido paulatinamente, até o ano de 2024.

III – No entanto, o art. 3º da Lei 10.678/2016 excluiu da reserva de 50% os cargos de Assessor III e IV de Procurador de Justiça e Assessor V de Promotor de Justiça, os quais, no universo de 397, totalizam 277 cargos.

IV – Pela redação original da Lei 10.432/2015, 198 cargos comissionados teriam que ser preenchidos, até o ano de 2024, por servidores de carreira. Com a alteração promovida pela lei questionada, o número foi reduzido drasticamente para apenas 60, de modo que a reserva de cargos comissionados a serem ocupados por servidores de carreira caiu de 50% para pouco mais de 15%.

V – Apesar de o inciso V do art. 37 da CF não estabelecer o patamar mínimo, o percentual de 15% do total de cargos em comissão reservado aos servidores de carreira não atende ao comando do art. 37, V, da Constituição Federal.

VI – O dispositivo atacado, a pretexto de levar a efeito um rearranjo nos cargos comissionados reservados aos servidores públicos efetivos, na verdade operou **sério desequilíbrio entre estes últimos e aqueles que não têm vínculo com a Administração Pública, em inequívoca burla à exigência constitucional de concurso público**, que objetiva, em essência, dar concreção aos princípios abrigados no *caput* do art. 37 da Lei Maior, em especial aos da moralidade e da impessoalidade.

VII – O art. 3º da Lei estadual 10.678/2016 não pode fazer tábula rasa do art. 37, V, da Carta Magna, de maneira a reduzir o seu alcance, já que, nos termos da tese fixada no Tema 1.010 da Repercussão Geral, “o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que

eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar”, respeitando, assim, o princípio da proporcionalidade e razoabilidade para definir o quantitativo, a fim de extrair do dispositivo constitucional a máxima efetividade na realização de sua finalidade.

VIII – Considerando a segurança jurídica e o excepcional interesse social envolvidos na questão, entendo ser cabível a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade, a fim de que esta decisão tenha eficácia após doze meses da publicação do acórdão do presente julgamento.

IX – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 10.678/2016, do Estado da Paraíba.

(Com meus grifos)

O que se pretende com a manutenção da proporcionalidade e da razoabilidade na reserva dos cargos em comissão ao quadro de servidores de carreira é, naturalmente, atribuir a máxima efetividade aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Nessa esteira, o Relator da ADI 5.559, ministro Ricardo Lewandowski, no voto condutor do acórdão, evocou a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

Observo que a redação original do inciso V do art. 37 dispunha que os cargos em comissão seriam exercidos “preferencialmente” por servidores ocupantes de cargo efetivo. A Emenda Constitucional 19/1998 alterou a redação a fim de reforçar os princípios norteadores da Administração Pública, e não o contrário. Nesse sentido, a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

“A EC nº 19/98, da reforma do Estado [...], alterando o inciso V do art. 37, restringiu essa investidura, limitando o exercício de funções de confiança a servidores ocupantes

de cargo efetivo e a investidura em cargos em comissão a servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, devendo as atribuições de tais funções e cargos destinar-se apenas à chefia, direção e assessoramento. A norma ora vigente limita a investidura, em cargos de comissão de pessoas que não pertencem aos quadros públicos, com o que se procurará evitar tantos casos de imoralidade e nepotismo existentes em todos os setores da Administração.”

É evidente que **os Estados e o Distrito Federal são competentes para dispor sobre o tema e fazer as devidas adequações às suas necessidades. Esse, inclusive, foi o entendimento do Supremo ao julgar a ADO 44**, da relatoria do ministro Gilmar Mendes. Na ocasião, o Colegiado consignou que eventual lei nacional sobre a questão pode afrontar a autonomia dos demais entes da Federação.

No entanto, não é dado aos Estados-membros fazer tábula rasa do imperativo constitucional do concurso público e do ditame constitucional da proporcionalidade preconizados nos incisos II e V do art. 37 da Carta da República.

Ainda que se esteja à míngua de quantitativo definido, a interpretação sistemática do Texto Constitucional conduz à admissão da excepcionalidade e extraordinariedade impostas ao cargo em comissão na formação dos quadros da Administração Pública como parâmetro de controle da proporção adotada em todos os entes federados.

De acordo com a jurisprudência do Supremo, a mera alteração do percentual de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores públicos de carreira, quando não importar supressão total da reserva ou redução a patamares simbólicos, não contraria o comando do art. 37 da Lei Maior.

ADI 5777 / SC

No caso, o Portal da Transparência do Ministério Público do Estado de Santa Catarina menciona **1.152** cargos comissionados ocupados, dos quais apenas **62 – cinco por cento** – por servidores de provimento efetivo.

Assiste razão à proponente.

A reserva de cargos não pode ser reduzida à proporção tal que configure desequilíbrio entre os servidores efetivos e aqueles sem vínculo com a Administração Pública e destitua de eficácia o patamar mínimo previsto no art. 37, V, da Constituição Federal, como tentativa de burlar a exigência de concurso público e, conseqüentemente, os postulados fundamentais da igualdade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Em demanda semelhante – ADI 6.369, Rel. Min. Edson Fachin –, o Tribunal declarou inconstitucional trecho do art. 9º, parágrafo único, da Lei n. 8.077/2004 do Estado do Maranhão que limitava a reserva aos servidores de carreira, na prática, a apenas vinte por cento dos cargos comissionados existentes no Ministério Público daquela unidade federada. O acórdão, publicado no DJe de 11 de setembro de 2023, ficou assim resumido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
CARGOS EM COMISSÃO. CARÁTER EXCEPCIONAL.
EXCLUSÃO DA RESERVA PARA SERVIDORES EFETIVOS
DOS CARGOS COMISSIONADOS DOS GABINETES.
CRITÉRIOS JURISPRUDENCIAIS NÃO PREENCHIDOS.
PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO.
INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS.
POSSIBILIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. A Constituição reservou à Administração um regime jurídico minucioso na conformação do interesse público a fim

ADI 5777 / SC

de resguardar a isonomia e eficiência na formação do seus quadros, do qual decorre a excepcionalidade da categoria cargo em comissão.

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal cuidou de densificar os critérios que norteiam o controle de constitucionalidade das leis que disciplinam cargos comissionados, os quais não restam configurados no caso concreto. Precedentes.

3. Com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.868/99 que autoriza, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, a restrição dos efeitos da declaração de sua inconstitucionalidade, modulo os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para o prazo de doze meses a contar da publicação da ata de decisão. Precedentes.

4. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente com modulação de efeitos.

Na espécie, observa-se que **a reserva de 70% dos cargos em comissão de natureza administrativa (total de 86) aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo materializa burla aos ditames da Constituição Federal, porquanto a imensa maioria (93%) dos cargos comissionados no Ministério Público do Estado de Santa Catarina apresenta natureza jurídica, desconsiderados da reserva e ocupados praticamente em sua totalidade por servidores sem vínculo.** Dos 1.207 cargos comissionados de caráter técnico-jurídico, 1.204 são preenchidos por servidores sem vínculo (99,75%) e apenas 3 por servidores efetivos (0,25%).

O Procurador-Geral da República, em sua mais recente manifestação, para justificar a mudança de posicionamento, faz alusão à petição formalizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em que alegada a inviabilidade da ocupação de cargos de natureza jurídica por servidores efetivos, apontando que a atuação difusa do órgão

abrange pequenos municípios catarinenses, a reduzir a probabilidade de preenchimento das vagas por servidores de carreira que gozem da necessária confiança do membro do *Parquet*.

Não lhe assiste razão. A missão institucional do Ministério Público, a abranger inclusive os pequenos municípios, não pode ser articulada em seu proveito para contrariar as balizas constitucionais que autorizam, excepcionalmente, a criação de cargos de confiança, nem pode validar a atuação desproporcional do legislador estadual nesse sentido.

Tampouco atenderia ao balizamento constitucional a aferição da proporcionalidade na criação de cargos de livre nomeação e exoneração pela simples necessidade burocrática do órgão, sem se considerar o montante adotado para a sua organização interna face ao quantitativo de cargos públicos destinados ao provimento via concurso público.

Ademais, a necessidade não é parâmetro apto a aferir a constitucionalidade de lei, tampouco há de ser alçado a requisito para a criação de cargo público, particularmente o de comissão; ao menos não por si só. A necessidade da medida deve ser avaliada à luz do trinômio que compõe o princípio da proporcionalidade e rege todos os órgãos da Administração Pública: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Ainda que a instituição dos cargos se mostrasse necessária, assumindo a hipótese arguida pelo PGR, não é o bastante para cumprir os ditames da Constituição Federal, realçados neste voto. A medida que se mostra mais adequada para o atingimento dos objetivos almejados -- o exercício do mister constitucional do Ministério Público no âmbito do Estado de Santa Catarina -- não é a criação de mais cargos em comissão, mas, antes, a realização de concurso público visando ao provimento de

ADI 5777 / SC

cargo efetivo e à manutenção da devida proporcionalidade em relação aos cargos comissionados.

Inegável, contudo, a necessidade de fixação do prazo de 24 meses para transição de modelo a fim de não impactar o adequado funcionamento da instituição e o seu planejamento financeiro e orçamentário.

O quadro normativo impugnado revela, a um só tempo, a inobservância dos requisitos para criação dos cargos de confiança, destinados exclusivamente ao desempenho de atividades de gerência e assessoramento; a grave desproporção entre a quantidade de cargos efetivos e aqueles de provimento em comissão; e a burla ao art. 37, V, da Lei Maior.

Inconstitucional, portanto, a expressão “de natureza administrativa”, contida no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar n. 736/2019, na medida em que reserva aos servidores efetivos apenas os cargos comissionados de natureza administrativa, redundando no quadro atual, em que menos de cinco por cento dos cargos comissionados estão ocupados por servidores efetivos.

Pelas mesmas razões, é inconstitucional o Anexo IV do referido diploma, na redação original e naquela conferida pelas Leis Complementares n. 746/2019, 790/2022, 810/2023, 816/2023, 836/2023 e 861/2024, todas do Estado de Santa Catarina, dada a criação de cargos em comissão de forma desproporcional em relação ao número de cargos públicos de provimento efetivo que integram os quadros do órgão.

Os dispositivos legais questionados ofendem os princípios da proporcionalidade, da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, bem como o imperativo do concurso público e o percentual mínimo

preconizado no art. 37, V, da Constituição Federal.

5. Da modulação dos efeitos da decisão

A modulação dos efeitos da decisão é necessária por cuidar-se de declaração de inconstitucionalidade que repercute de forma direta e significativa nos quadros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e na remuneração dos ocupantes dos cargos em comissão – particularmente aqueles sem vínculo com a Administração Pública.

Os postulados atinentes à segurança jurídica e ao excepcional interesse social (Lei n. 9.868/1999, art. 27) exigem o diferimento da eficácia da pecha de inconstitucionalidade, a fim de que a decisão produza efeitos em prazo razoável, permitindo que o Estado-membro, por meio do órgão competente, ajuste seus quadros aos ditames constitucionais e, particularmente, ao princípio da proporcionalidade.

Essa atuação estatal pressupõe atos que demandam tempo, articulação política, produção legislativa e previsão de recursos financeiros, a exemplo do desfazimento e da substituição de cargos em comissão outrora ocupados por servidores sem vínculo com a Administração Pública por servidores detentores de cargo efetivo, bem assim da criação de cargos novos e da realização de concurso público.

A questão foi debatida nos precedentes citados neste voto, e todos eles se aplicam, de igual modo, a esta demanda. Afinal, a declaração de nulidade dos cargos comissionados instituídos às margens das exigências constitucionais, conquanto grave, refere-se a atividades estatais essenciais à sociedade civil, a qual não deverá ser onerada pela ausência da prestação dos serviços do *Parquet*, instituição de envergadura constitucional e indispensável à ordem democrática e ao Estado de direito.

ADI 5777 / SC

No julgamento da ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, esta Corte **fixou o prazo máximo de doze meses**, contados da data do julgamento – 10.6.2010 – para que o Estado do Tocantins adotasse as medidas cabíveis, com o propósito de rever todas as nomeações feitas aos cargos criados pelas normas nulas, desfazendo-as e substituindo-as pelo provimento dos cargos de igual natureza e de provimento efetivo vagos, mediante realização de concurso público, ou pela criação de novos cargos de provimento efetivo, para o desempenho das funções correspondentes.

Ao apreciar a ADI 6.369, da relatoria do ministro Edson Fachin, o Tribunal também estipulou o **prazo de doze meses, computados da data da publicação da ata de julgamento** – 11.5.2020 –, para a produção dos efeitos.

No exame da ADI 5.559, Relator o ministro Ricardo Lewandowski, o Plenário limitou a eficácia da decisão para a partir de **doze meses da data da publicação do acórdão** – 1º.10.2021.

Mais recentemente, **o Tribunal teve a oportunidade de revisitar o tema da modulação dos efeitos da decisão e, mais especificamente, do prazo necessário para a gestão, pelo ente federado, das providências legislativas e administrativas cabíveis, de modo a adequar os quadros de pessoal à orientação jurisprudencial.**

Já, no exame da ADI 6.219, a Corte declarou a inconstitucionalidade das Leis n. 14.044/2018 e 14.168/2019 do Estado da Bahia. O Relator, ministro Edson Fachin, acompanhado pela ministra Rosa Weber, estabeleceu o prazo de doze meses, a partir da publicação da ata de julgamento, para a produção dos efeitos do pronunciamento.

O ministro Alexandre de Moraes, em voto-vista, também

acompanhou Sua Excelência quanto à pecha de inconstitucionalidade. Ressalvou, todavia, o posicionamento quanto à modulação, ponderando que o lapso de doze meses não seria suficiente para o Ministério Público da Bahia reorganizar seus quadros. Propôs, então, a postergação da eficácia do julgado pelo interregno de vinte e quatro meses da publicação da ata de julgamento, no que foi acompanhado pela ministra Cármen Lúcia e pelos ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, André Mendonça e Cristiano Zanin. Embora atingida maioria nesse sentido, o pedido foi julgado prejudicado.

A meu sentir, a estipulação do lapso dilatado de vinte e quatro meses é justificável na medida em que evitará prejuízos à continuidade dos serviços públicos e à sociedade de modo geral, bem como resguardará a boa-fé dos ocupantes de cargos comissionados sem vínculo com a Administração Pública, para que não tenham as remunerações cessadas subitamente.

Além disso, parece-me adequado o prazo para que seja restabelecida, com a devida prudência e organização administrativa, orçamentária e financeira, a proporcionalidade entre os cargos em comissão e os cargos efetivos que integram os quadros do órgão, bem como para a fixação de percentual dos cargos comissionados a serem reservados aos servidores efetivos, não se limitando aos de natureza administrativa, de forma que a ocupação desses cargos por servidores de carreira seja proporcional na forma da fundamentação.

6. Dispositivo

Ante o exposto, declaro o prejuízo, em parte, do pedido formulado na inicial, relativamente aos seguintes dispositivos:

(i) art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 276, de 27 de dezembro de 2004;

ADI 5777 / SC

- (ii) arts. 3º e 6º da Lei Complementar n. 368, de 14 de dezembro de 2006;
- (iii) art. 4º da Lei Complementar n. 400, de 21 de dezembro de 2007;
- (iv) art. 2º da Lei Complementar n. 505, de 14 de julho de 2010;
- (v) arts. 4º e 5º da Lei Complementar n. 517, de 9 de setembro de 2010;
- (vi) art. 3º da Lei Complementar n. 599, de 28 de maio de 2013;
- (vii) art. 4º, *caput*, incisos I a IV e parágrafo único, da Lei Complementar n. 629, de 7 de maio de 2014;
- (viii) art. 3º da Lei Complementar n. 650, de 9 de julho de 2015;
- (ix) art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 653, de 27 de julho de 2015;
- (x) arts. 5º, parágrafo único, e 6º da Lei Complementar n. 664, de 16 de dezembro de 2015;
- (xi) art. 6º, I e II, da Lei Complementar n. 665, de 16 de dezembro de 2015; e
- (xii) art. 6º, I a IV, da Lei Complementar n. 683, de 16 de dezembro de 2016, todas do Estado de Santa Catarina.

No mais, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “de natureza administrativa” contida no art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar n. 736/2019, bem assim do Anexo IV do referido diploma, na redação original e naquela conferida pelas Leis Complementares do Estado de Santa Catarina de n. 746/2019, 790/2022, 810/2023, 816/2023, 836/2023 e 861/2024, modulando a eficácia da decisão de modo que produza efeitos após 24 meses, contados da publicação da ata deste julgamento.

É o voto.