



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Gabinete da Desembargadora Beatriz Figueiredo Franco

gab.bffranco@tjgo.jus.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5494813.76.2019.8.09.0000

COMARCA : GOIÂNIA

ÓRGÃO ESPECIAL

REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
GOIÁS

REQUERIDOS : MUNICÍPIO DE GOIÂNIA E CÂMARA MUNICIPAL DE
GOIÂNIA

RELATORA : DES.^a BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO

VOTO

1. Anota-se, prefacialmente, que a preliminar de *inépcia da inicial*, assoalhada na ausência de ressalva quanto ao item 3 do Anexo II da Lei municipal n.º 10.137/2018, com as alterações promovidas pela de n.º 10.330/2019, não comporta acolhida. A peça póstica, além de transcrever os itens 1 e 2 do Anexo II, direciona o pedido de invalidade à criação de cargos de provimento em comissão, dizendo-os desprovidos das respectivas atribuições, bem como à desproporcionalidade entre o quantitativo desses cargos e os de provimento efetivo, excluindo as funções de confiança (item 3), restritas aos ocupantes de cargos efetivos.

Assim, mera atecnia que não dificulta a compreensão de que o questionamento exclui as funções de confiança não importa na inépcia da inicial, mesmo porque não obstado o exercício pelos atores processuais, dos princípios de regência.

2. Afastada a proposição de natureza preliminar, o Procurador-Geral de Justiça questiona a constitucionalidade do Anexo II (itens 1 e 2) da Lei municipal n.º 10.137/2018, com as alterações procedidas pelo artigo 7º da Lei municipal n.º 10.330/2019, sob dois aspectos: **ausência de atribuições de cargos previstos no item 2 (cargos em comissão do gabinete parlamentar) e desproporcionalidade entre o quantitativo de cargos em comissão e efetivos.**

Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DO DIA 15/07/2021
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: - Data: 26/07/2021 08:57:03



2.1. Quanto ao primeiro enfoque, breve digressão a respeito da criação de cargos de provimento em comissão.

Na forma do artigo 37, incisos II e V, Constituição Federal, reproduzido no artigo 92, incisos II e VI, Constituição do Estado de Goiás, os cargos de provimento em comissão excepcionam a regra do concurso público, todos de livre nomeação e exoneração (observados os percentuais mínimos previstos em lei de ocupantes efetivos), destinados, exclusivamente, às atribuições de direção, chefia e assessoramento. A exceção justifica-se na relação de confiança nutrida entre nomeante e nomeado, qualificada pela fidelidade e alinhamento político, a quem são incumbidas tarefas especiais no serviço público, seja para dirigir ou chefiar determinado órgão, seja para assessorar a autoridade administrativa. Nessa direção, escólio de Marçal Justen Filho¹:

[...]

A Constituição não atribui à lei infraconstitucional autonomia para instituir cargos em comissão quando bem o entender. Como regra, os cargos em comissão são destinados "apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento". Logo, é inconstitucional criar cargo em comissão para outro tipo de competência que não essas acima referidas, tal como infringe à Constituição dar ao ocupante do cargo em comissão atribuições diversas.

Cabe à lei a criação de cargo público e a Constituição faculta autonomia para a lei prever a criação de cargos de provimento efetivo ou de comissão. No entanto, essa autonomia é delimitada. A vontade constitucional é que os cargos em comissão sejam uma exceção. A Constituição pretende que os titulares de cargos públicos sejam, como regra, providos mediante um processo de seleção norteado por critérios objetivos e sejam investidos de garantias que lhes assegurem isenção no desempenho de suas funções. Ou seja, não é compatível com a Constituição que a generalidade dos cargos públicos seja de "livre" provimento e demissão.

Essa orientação foi expressamente consagrada pelo STF no julgamento da ADI n. 4.125, tal como noticiado no Informativo de 10 de junho de 2010, no sentido de que "O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu, na tarde desta quinta-feira (10), o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4125 e considerou inconstitucional a Lei tocaninense 1.950/2008, que criou cerca de 35 mil cargos comissionados. Os ministros decidiram, ainda, conceder ao estado de Tocantins o prazo de 12 meses para substituir todos os servidores comissionados por servidores aprovados em concursos públicos".

Portanto, a Constituição permite apenas a criação de cargos em comissão com atribuições que apresentem um cunho de confiança diferenciado. O cargo em comissão apenas pode ser adotado para funções de chefia e outras, que pressuponham uma margem de autonomia para investidura e demissão por parte da autoridade superior. E, obviamente, representa uma infração à ordem jurídica a atribuição ao titular do cargo em comissão de atribuições não

contempladas legalmente, o que configuraria um desvio de atribuições.

[...]

Da idiossincrasia constitucional percebe-se que não somente a criação, mas também a definição das atribuições dos cargos de provimento em comissão, são reservadas à lei. De modo que, pelo controle abstrato de constitucionalidade, é possível indicar se as atribuições que definem os cargos de provimento em comissão correspondem à funções de direção, chefia e assessoramento. Não é outra a diretriz do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO SEM CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULAS 279 E 280/STF. “É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico” (ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa).[...]

(STF, Primeira Turma, RE n.º 820442 AgR/SP, rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 28/10/2014)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE SERVIDOR NOMEADO E SUPERIOR HIERÁRQUICO. IMPOSSIBILIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. FIXAÇÃO DO MONTANTE DA REMUNERAÇÃO. RESERVA LEGAL. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 05.3.2012. Esta Corte entende que é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuam caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandem relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. Precedentes. Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a fixação do montante da remuneração de servidores públicos exige a adoção de lei formal e específica. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à conformidade entre o que decidido no acórdão recorrido e a jurisprudência desta Corte. Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF, Primeira Turma, RE 735788 AgR/GO, rel.ª Min.ª Rosa Weber, DJe de 12/8/2014)

No mesmo sentido converge a jurisprudência deste tribunal, espelhada nos seguintes arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 34 E 35 E ANEXO I DA LEI COMPLEMENTAR N. 30 DE 29/12/2008, DO MUNICÍPIO DE MINEIROS. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS. PROCEDÊNCIA. *Padecem de inconstitucionalidade os arts. 34 e 35, bem como o Anexo I da Lei Complementar nº 30/2008, de Mineiros, por confrontarem o art. 92, II e VI da Constituição Estadual, ao criarem cargos municipais de provimento em comissão sem se aterem à descrição das respectivas atribuições e funções, impedindo a aferição certa de que destinados ao desempenho de assessoramento, chefia ou direção, para que possam excepcionar a regra absoluta do concurso público. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.*

(TJGO, Órgão Especial, ADI n.º 5258315-96.2018.8.09.0000, rel. Des. Leobino Valente Chaves, DJe de 1º/4/2019)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal versante sobre forma de provimento de cargos comissionados no âmbito da administração pública local. Afronta à separação dos poderes. Inconstitucionalidade material declarada. 1. A criação de cargos em comissão deve ser precedida de observância dos atributos especiais de chefia, direção e assessoramento, indicativos da especialidade inerente a tal provimento, a ponto de se dispensar o concurso público. 2. Ante a falta dos atributos especiais, é inconstitucional a lei municipal 1.681/13 do município de Silvânia, ao criar cargos comissionados sem a observância dos atributos especiais de chefia, direção e assessoramento, indicativos da especialidade inerente ao cargo, afrontando pois, os artigos 2º, § 2º, 62, 92, incisos. I, II e VI, todos da Constituição do Estado de Goiás. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJGO, Corte Especial, ADI n.º 113023-39.2016.8.09.0000, rel. Des. Nicomedes Domingos Borges, DJ de 8/3/2017)

Logo, imprescindível, sob pena da eiva suprema, o detalhamento das atribuições dos cargos em comissão.

Feita a preleção, eis o teor do item 2 do Anexo II da Lei municipal n.º 10.137/2018, em sua redação original e com as alterações promovidas pela Lei 10.330/2019, respectivamente:

2 – Quadro de Cargos em Comissão do Gabinete Parlamentar

Cargo	Símbolo	Quantitativo	Vencimento	Gratificação	Total do Cargo
Assessor-Chefe de Gabinete	ACG	1	2.615,15	5.230,29	7.845,44
Secretário Parlamentar I	SP-I	1	1.046,06	4.184,23	5.230,29

Secretário Parlamentar II	SP-II	2	3.922,72	-	3.922,72
Assessor Parlamentar I	AP-I	3	5.230,29	-	5.230,29
Assessor Parlamentar II	AP-II	3	3.922,72	-	3.922,72
Assessor Parlamentar III	AP-III	2	2.745,90	-	2.745,90

2 - Quadro de Cargos em Comissão do Gabinete Parlamentar

Cargo	Símbolo	Quantitativo	Vencimento	Gratificação	Total do Cargo
Assessor-Chefe de Gabinete	ACG	1	2.687,33	5.374,65	8.061,97
Secretário Parlamentar I	SP-I	1	1.074,93	4.299,71	5.374,65
Secretário Parlamentar II	SP-II	2	4.030,99	-	4.030,99
Assessor Parlamentar I	AP-I	3	5.374,65	-	5.374,65
Assessor Parlamentar II	AP-II	4	4.030,99	-	4.030,99
Assessor Parlamentar III	AP-III	2	2.821,69	-	2.821,69

Os cargos de Assessor Chefe de Gabinete, Secretário Parlamentar e Assessor Parlamentar encontram suas atribuições descritas no Anexo IV da Lei n.º 9.219/2013, **que não cuidou de subdividir esses dois últimos em níveis e vencimentos diversos**. Confira-se:

Anexo IV

ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE ASSESSORAMENTO PARLAMENTAR

1. Identificação do Cargo
Cargo: Assessor-Chefe de Gabinete
2. Descrição Sumária
Supervisão e controle das atividades do Gabinete do Vereador; coordenação das atividades do Pessoal do Gabinete do Vereador; organização do atendimento ao público pelo Gabinete do Vereador; manutenção de intercâmbio entre o Gabinete do Vereador e as diversas unidades da Câmara; exercício de outras atividades correlatas e que lhe forem determinadas pelo vereador; preparação do expediente a ser despachado pelo vereador; responsabilidade sobre a correspondência exclusiva do vereador e de outras atividades relativas ao expediente do Gabinete do Vereador

1. Identificação do Cargo
Cargo: Assessor Parlamentar
2. Descrição Sumária



Assessoramento técnico e político, interno e externo, nas questões de sua área de atuação ou área de conhecimento; planejamento e execução das ações legislativas e políticas do vereador; distribuição de tarefas; supervisão dos grupos de trabalho; assessoramento do processo legislativo; elaboração de pareceres; elaboração de Projetos de Lei e de outras proposições legislativas; elaboração de Voto em Separado; análise de Projeto de Lei; estabelecimento de interlocução do Deputado com órgãos do Judiciário, do Ministério Público, do Poder Executivo e com entidades e movimentos organizados da sociedade civil.

1. Identificação do Cargo

Cargo: Secretário Parlamentar

2. Descrição Sumária

Assessoramento técnico e político, interno e externo, nas questões de sua área de atuação ou área de conhecimento; distribuição interna das demandas da população chegadas ao Gabinete; atendimento da população e encaminhamento das demandas; coordenação do Gabinete; distribuição de tarefas; agendamentos; supervisão de tarefas; elaboração de discursos; análise do cenário político; encaminhamento das demandas da população chegadas ao Gabinete; assessoramento técnico sobre as demandas e encaminhamento a profissionais especializados; elaboração de Projetos de Lei e de outras proposições legislativas.

Como se percebe, ao prever as funções de Secretário Parlamentar e Assessor Parlamentar, a Lei n.º 9.219/2013 do município de Goiânia especificou as atribuições dos cargos dos agora alcunhados Secretário Parlamentar I e Assessor Parlamentar I, conferindo-lhes a Lei n.º 10.330/2019 (item 2 do Anexo II) vencimentos atuais no importe de R\$ 5.374,65 (cinco mil, trezentos e setenta e quatro reais e sessenta e cinco centavos). A Lei municipal n.º 10.137/2018, por sua vez, cuidou de criar os cargos de Secretário Parlamentar II, Assessor Parlamentar II e Assessor Parlamentar III, furtando-se, todavia, a prever suas respectivas funções, embora lhes atribua vencimentos inferiores e escalonados. A Lei municipal alteradora, n.º 10.330/2019, além de criar mais um cargo de Assessor Parlamentar II para cada um dos 35 (trinta e cinco) gabinetes, estabeleceu seus atuais vencimentos: R\$ 4.030,99 (quatro mil, trinta reais e noventa e nove centavos) para os de Secretário Parlamentar II e de Assessor Parlamentar II; R\$ 2.821,69 (dois mil, oitocentos e vinte e um reais e sessenta e nove centavos) para o de Assessor Parlamentar III.

De sorte que, os cargos de Secretário Parlamentar II, Assessor Parlamentar II e Assessor Parlamentar III não encontram atribuições em lei, a despeito de destoarem daquelas previstas para os cargos originários (Secretário Parlamentar e Assessor Parlamentar), quadro revelado pela diversidade de remunerações. É dizer, inconcebível que cargos com tarefas idênticas sejam remunerados de forma diversa (*princípio da isonomia*), como preceitua a Carta goiana², em simetria com a Constituição Federal (artigo 39, § 1º, incisos I, II e III).

Não se desincumbindo o legislador de especificar as atribuições de cargos comissionados ao modo de viabilizar a verificação de sua adequação ao modelo constitucional, manifesta sua inconstitucionalidade por afronta às disposições do artigo 92, *caput* e incisos II e VI da Constituição do Estado de Goiás, *verbis*:

Art. 92 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e motivação e, também, ao seguinte:

... omissis ...

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;

... omissis ...

VI - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores 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 funções de direção, chefia e assessoramento.

... omissis ...

Logo, subtraídas as atribuições definidoras dos cargos de provimento em comissão de Secretário Parlamentar II, Assessor Parlamentar II e Assessor Parlamentar III, a inviabilizar a verificação de sua adequação à exceção constitucional – funções de direção, chefia e assessoramento –, é de ser declarada a inconstitucionalidade material do Anexo II, item 2, da Lei n.º 10.137/2018, com as alterações efetivadas pela Lei n.º 10.330/2019, ambas do Município de Goiânia, **no ponto em que criados tais cargos para os gabinetes parlamentares, totalizando 280 (duzentos e oitenta).**

2.2. O promovente aponta, ainda, eiva espelhada na *desproporcionalidade* entre o número de cargos em comissão e efetivos no quadro de servidores da Câmara Municipal de Goiânia, decorrente, ao que se infere das argumentações, do aumento de 107 (cento e sete) cargos comissionados (incluindo os 35 de Assessor Parlamentar II) criados pela Lei municipal n.º 10.330/2019. Contudo, deixou de demonstrar, de forma concreta, a proposição, não cabendo ao órgão julgador, por certo, efetuar cálculos e cotejar diplomas legais ao modo de verificar a veracidade da indigitada desproporção.

Nada obstante, registre-se que a aferição de eventual descompasso entre o quantitativo de cargos em comissão e efetivos envolve circunstâncias outras, não se resumindo ao mero juízo de comparação. Nesse sentido, no que pertinente, a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n.º 1.041.210/SP (Tema 1.010): *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.*

Assim, não diviso violação à regra constitucional sob o prisma do desequilíbrio entre o quantitativo de cargos de provimento em comissão e efetivos, dada a ausência de parâmetros concretos a evidenciá-la.

3. Sem embargo do reconhecimento parcial da eiva suprema, conveniente aplicar à espécie a *técnica da modulação de efeitos temporais* prevista no artigo 27³ da Lei federal n.º 9.868/1999, face ao potencial prejuízo a que se expõe a *continuidade do serviço público* (segurança jurídica) com a extinção imediata dos 280 (duzentos e oitenta) cargos comissionados criados para os gabinetes dos parlamentares goianienses, se mostrando adequado à reorganização do quadro de servidores da Câmara Municipal de Goiânia o período de 6 (seis) meses, contado a partir da publicação deste julgamento. Nessa direção, precedente do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 110, PARÁGRAFO ÚNICO, LEI Nº 915, DE 18 DE AGOSTO DE 2005, DO ESTADO DO AMAPÁ. [...] 5. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, para dar efeitos prospectivos à decisão, de modo que somente produza efeitos a partir de seis meses, contados da data da publicação da ata do julgamento, tempo hábil para que os órgãos estaduais envolvidos cumpram a decisão da Corte e regularizem a situação perante a Amapá Previdência. [...]

(STF, Tribunal Pleno, ADI n.º 3.628, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 10/10/2018)

Pelo exposto, julgo parcialmente procedentes os pedidos para declarar inconstitucional o item 2 do Anexo II da Lei n.º 10.137/2018, com as alterações efetivadas pela Lei n.º 10.330/2019, tão somente com relação aos cargos de Secretário Parlamentar II, Assessor Parlamentar II e Assessor Parlamentar III, declaração essa que surtirá efeitos após decorridos 6 (seis) meses da publicação deste acórdão.

Documento datado e assinado por meio digital.

1Justen Filho, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 872/873.

2Art. 94. O Estado e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º - A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

... omissis ...

3Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.



Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DO DIA 15/07/2021
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: - Data: 26/07/2021 08:57:03