



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE -
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-1692
www.tce.ce.gov.br/mpc

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

PEDIDO LIMINAR

REPRESENTAÇÃO

REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

ENTIDADE: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Assunto: Representação. Elevado índice de Comissionados no âmbito da Assembleia Legislativa em detrimento do provimento de cargos efetivos. Violação ao art. 37, inciso II da CF e da jurisprudência do STF. Necessidade de substituição dos comissionados pelos candidatos aprovados em concurso público. Inobservância do Art. 37, inciso V da Constituição Federal de 1988. Imposição do preenchimento dos cargos em comissão por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos. Liminar.

O Ministério Público de Contas do Estado do Ceará, por meio do Procurador abaixo assinado, no uso das atribuições previstas no art. 87-B da Lei Estadual nº 12.509/95 (LOTCE), vem **REPRESENTAR** a esta Corte de Contas pela realização das providências ao final delineadas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

I – DOS FATOS

Por meio de documentação remetida pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Sr. José Jacomé Carneiro Albuquerque, a esta Colenda Corte de Contas, no âmbito do Processo nº 01610/2013-4 (Doc. em anexo), este Ministério Público de Contas verificou que o quantitativo de servidores comissionados (total de 2.649) existentes no âmbito daquela Casa apresenta expressiva desproporção com o número de servidores efetivos/estabilizados (total de 1.310).



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará

Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE -
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-1692
www.tce.ce.gov.br/mpc

Além disso, cabe informar que, na relação de servidores constante do Portal da Transparência da Assembleia¹, o total de servidores efetivos/estabilizados e comissionados desta Casa aumentou para 5.081 (cinco mil e oitenta e um) servidores no mês de maio de 2013.

Ocorre que tal prática afronta ao disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal que elenca ser o concurso público a regra para o preenchimento de cargos públicos. Devendo, assim, ser mantido pela Administração Pública patamares proporcionais e razoáveis em relação ao número de cargos efetivos e ao número de comissionados.

Neste sentido, no próprio Supremo Tribunal Federal, há inúmeros precedentes que identificaram a proporcionalidade e a razoabilidade como critérios que necessariamente devem ser observados pela Administração Pública no exercício de suas funções típicas, inclusive no que se refere à relação efetivos e comissionados².

Outrossim, outro ponto que não guarda conformidade com a Constituição Federal alude ao grande quantitativo de servidores comissionados no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado existentes sem vínculo (2.551 dos 2.649 servidores comissionados existentes naquela Casa), ou seja, somente 98 comissionados são servidores daquela Casa. Esta constatação claramente está em desacordo com a imposição constitucional de que tais cargos devem ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, maculando, assim, o disposto no art. 37, inciso V de nossa Lei Maior.

Diante desse contexto, exercendo sua função fiscalizatória, em defesa da regular aplicação das normas constitucionais e dos princípios que regem a Administração Pública, **este Órgão Ministerial vislumbrou evidências e indícios de irregularidades no provimento de cargos da Assembleia Legislativa, razão pela qual vem representar a este Tribunal de Contas pela adoção, em caráter liminar, das medidas pertinentes.**

¹ <http://www.al.ce.gov.br/paineldecontrole/folha/maio2013/mai0113.txt>

² Exemplo desta posição do STF no julgado: [RE 365.368-AgR](#), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22-5-2007, Primeira Turma, DJ de 29-6-2007



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE -
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-1692
www.tce.ce.gov.br/mpc

II – DO DIREITO

Do regular provimento de cargos públicos – imposição constitucional da seleção por meio de concurso público – proporcionalidade e razoabilidade a ser observada pela Administração na relação entre servidores efetivos e comissionados

A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 37, inciso II, que **a forma de ingresso no serviço público será pela via do concurso**, ressalvada apenas a hipótese de nomeação para cargo em comissão:

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:

(...)

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**;

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a **nulidade do ato e a punição da autoridade** responsável, nos termos da lei. (grifo nosso)

Tal dispositivo objetiva proteger o interesse público em seu sentido mais amplo, na medida em que, por meio do certame público, garante-se obediência aos princípios da isonomia, moralidade e impessoalidade que devem nortear toda atuação estatal.

Tanto é assim que o Constituinte Originário reservou aos comissionados funções específicas de direção, chefia e assessoramento, conforme disciplinado expressamente no art. 37, inciso V da Lei Maior.

Desta feita, cabe ao Administrador Público o dever de observar os padrões de proporcionalidade e razoabilidade havida entre o provimento de cargos por meio de concurso e por meio de simples nomeação *ad nutum*, a fim de resguardar os princípios constitucionais acima mencionados.

Neste sentido, o Pretório Excelso tem reiteradamente decidido



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará

Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE -
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-1692
www.tce.ce.gov.br/mpc

que o quantitativo de servidores efetivos e comissionados há de observar o princípio da proporcionalidade, motivo pelo qual declarou inconstitucional artigos de Lei do Estado de Tocantins por entender que o quantitativo de cargos efetivos e comissionados não observava tal princípio. No Acórdão, restou avençado que “a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança do pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República” ([ADI 4.125](#), Rel. Min. Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJE de 15-2-2011).

Em outra decisão, o Supremo Tribunal Federal, frente a um caso concreto de criação de cargos comissionados pela Câmara Municipal de Blumenau, enfatizou que houve **violação ao princípio da proporcionalidade, visto a relação de 42 comissionados para apenas 25 efetivos** ([RE 365.368-AgR](#), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22-5-2007, Primeira Turma, DJ de 29-6-2007).

E em recentíssimo julgamento, a Corte Suprema vaticinou ser **inconcebível a criação arbitrária de cargos em comissão em substituição à exigência constitucional do concurso público**:

EMENTA: DOIS AGRAVOS REGIMENTAIS NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FUNÇÕES GRATIFICADAS OU DE CONFIANÇA. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES SEM VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DA CORTE. AGRAVOS REGIMENTAIS NÃO PROVIDOS. 1. Funções públicas ou de confiança são plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a ser serem exercidas por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche. Ditas limitações ao preenchimento de cargos e funções na Administração Pública visam conferir efetividade aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa. 2. A Constituição Federal, no inciso V do artigo 37, preceitua 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, **sendo inconcebível que a exigência constitucional do concurso público não possa ser contornada pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza, bem assim que, a título de preenchimento provisório de vaga ou substituição do titular do cargo – que deve ser de provimento efetivo, mediante concurso**



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará

Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE -
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-1692
www.tce.ce.gov.br/mpc

público -, se proceda à livre designação de servidores ou ao credenciamento de estranhos ao serviço público. 3. In casu, a Lei nº 8.221/91 criou o Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, tendo sido proposta ação civil pública por suposta prática de atos de improbidade administrativa, visando a anulação dos atos de nomeações para exercício das funções gratificadas, as quais somente poderiam ser preenchidas por servidores do Quadro do referido Tribunal. Precedentes: ADI nº 1.141/GO-MC, Tribunal Pleno, relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 4.11.94; RE nº 557.642/SP, relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 17.12.2010; RE nº 510.605/SP, relator Ministro Celso de Mello, DJe de 4.08.2010; RE nº 376.440/DF, relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 05.08.2010. 4. Agravos regimentais não providos. STF - RE 503436 AgR-segundo/PI - Relator(a): Min. LUIZ FUX - Julgamento: 16/04/2013

Logo, resta patente que os números do quadro de pessoal da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará não guardam conformidade com os princípios supracitados, em especial ao da proporcionalidade e ao da razoabilidade, tendo em vista que, na Relação enviada no âmbito do Processo nº 01610/2013-4 (Doc. em anexo), o número de servidores comissionados é de 2.649 (dois mil, seiscentos e quarenta e nove) e o de efetivos/estabilizados é de 1.310 (um mil, trezentos e dez), havendo, portanto, evidente desproporção em afronta ao disposto na Constituição Federal (art. 37, inciso II) e na jurisprudência pacífica de nossa Corte Suprema.

Além disso, não se pode olvidar que tal desproporção pode vir a ser ainda maior, tendo em vista que, em consulta ao Portal da Transparência daquela Casa Legislativa³, o número total de servidores (tendo como paradigma o mês de maio de 2013) foi de 5.081 (cinco mil e oitenta e um), tendo havido, pois, o provimento de mais 1.122 (um mil, cento e vinte e dois) cargos em comparação com a documentação remetida a este Tribunal.

Outrossim, ressalta-se que fazendo um comparativo entre o Poder Legislativo local e o Poder Legislativo Federal percebe-se que a situação é ainda mais alarmante. Isto porque, no Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado Federal), percebeu-se haver 10.167 comissionados na Câmara⁴ e 3.158 no Senado⁵, totalizado 13.325 cargos em comissão no Legislativo Federal. Sendo assim, considerando o número de deputados (513) e o de senadores (81), vê-se a proporção de 22,43 cargos comissionados por

³ <http://www.al.ce.gov.br/paineldecontrole/folha/maio2013/mai0113.txt>

⁴ <http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio/TabelaEstatisticaSP.pdf>

⁵ http://www.senado.gov.br/transparencia/rh/servidores/nova_consulta.asp?fnome=&fvinculo=COMISSONADO&fsituacao=ATIVO&flotacao=&fcategoria=&fcargo=0&fsmbolo=&ffuncao=0&fadini=&fadfim=&fconsulta=ok&=Pesquisar



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE -
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-1692
www.tce.ce.gov.br/mpc

parlamentar federal. Tal número, contudo, representa menos da metade da relação comissionados/deputados estaduais, visto termos 46 deputados estaduais e 2.649 servidores comissionados na Assembleia, o que representa uma proporção de 57,58 comissionados por deputados estaduais.

Em face do exposto, é indubitável que os preceitos constitucionais de prover cargos públicos por meio de concurso não estão sendo observados pela Casa Legislativa estadual, uma vez que a situação hoje encontrada reflete que a regra virou exceção, enquanto a exceção (cargos comissionados) virou a regra, requerendo, assim, a pronta atuação deste Colegiado no sentido de reverter esta situação, a fim de conferir efetividade aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa.

Da não observância do Art. 37, inciso V da Constituição Federal de 1988 – imposição do preenchimento dos cargos em comissão por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei

Outro ponto que implica pronta atuação deste Colegiado alude ao quantitativo de servidores comissionados sem vínculo com a Administração no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado, em detrimento da imposição constitucional de que tais cargos devem ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

Compulsando a documentação remetida no âmbito do Processo nº 01610/2013-4 (Doc. em anexo), vê-se que do Total de Servidores Comissionados da Assembleia (2.649), apenas 98 possuem vínculo, perfazendo, pois, um total de **2.551 servidores sem vínculo com a Administração.**

Percebe-se, pois, que **tal prática macula a Constituição Federal, haja vista a ausência das condições e dos percentuais mínimos que devem ser ocupados por servidores efetivos**, conforme imposição contida no art. 37, inciso V da CF/88:

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;** (Grifos nossos).



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará

Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE -
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-1692
www.tce.ce.gov.br/mpc

Acerca deste dispositivo, insta salientar os comentários dos doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo⁶:

Infelizmente o constituinte reformador foi tímido ao estabelecer a restrição em comento, perdendo uma excelente oportunidade de reduzir drasticamente os degradantes espetáculos de apadrinhamentos de uma numerosa súcia integrada por indivíduos quase sempre despreparados alçados por uma infinidade de cargos comissionados. Grande parte desses cargos em comissão, com atribuições absolutamente obscuras (quando chegam a possuir alguma real atribuição), nas mais diversas Administrações, representam um pesado fardo para a sociedade, que, mediante a escorchante carga tributária a que é submetida, é compelida a patrocinar esses ineptos apaniguados, que jamais se esforçaram para ser aprovados em um concurso público, mas que, mesmo assim, abarrotam as administrações.

Somos de opinião que, se a EC nº 19/1998 houvesse restringido os cargos em comissão exclusivamente às atribuições de direção e chefia, teria realmente contribuído para resolver esse sério problema. Verificou-se, entretanto, uma verdadeira brecha consubstanciada nas tais atribuições de assessoramento, acessíveis inclusive a pessoas não ocupante de cargos efetivos que possibilitam as situações mais escandalosas (são os conhecidos cargos de "aspone"), em que alguém, que nunca fez um concurso público (ou nunca foi aprovado em algum), é nomeado, com base no famoso critério de "confiança", para nada ou quase nada fazer e ser pago com significativa parcela do esforço de nosso trabalho, cidadãos não apadrinhados que pagamos nossos tributos!

Sendo assim, resta explícito que, em face do quantitativo de servidores comissionados no âmbito do Legislativo sem vínculo, é patente a desconformidade com o art. 37, inciso V da Constituição Federal, o que pode vir a ensejar provimentos em total descompasso com a probidade administrativa.

Logo, é imperiosa a pronta atuação desta Corte para fins de resguardar a aplicação das normas constitucionais, garantindo que os cargos comissionados sejam preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

III – LIMINAR

No caso em epígrafe, está demonstrada a presença dos requisitos autorizativos da concessão da liminar, quais sejam, a fumaça do

⁶ ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. (p. 227/228)



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE -
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-1692
www.tce.ce.gov.br/mpc

bom direito e o perigo da demora.

A fumaça do bom direito pode ser observada no número extremamente excessivo de comissionados, implicando violação ao art. 37, inciso II da Constituição Federal, e aos princípios da proporcionalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa, bem como pela circunstância de a Assembleia ter patentemente infringido o art. 37, inciso V da Constituição Federal, ante o fato de os cargos comissionados não estarem sendo preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

Ao seu turno, **o perigo da demora se consubstancia na possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação aos princípios que regem a Administração Pública (proporcionalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa), e em especial pela existência de concurso público em plena validade, cujo certame de seleção foi finalizado no ano de 2012⁷.**

Neste cenário, tendo em vista a necessidade de respeito às normas constitucionais referentes ao regular provimento dos cargos públicos, bem como as competências fiscalizatórias desta Corte de Contas, **entende o Ministério Público de Contas ser preponderante que este Tribunal determine liminarmente à Assembleia Legislativa que promova: 1) a adequação do quantitativo de servidores comissionados com o número de efetivos/estabilizados, devendo, assim, proceder a exoneração de comissionados e a nomeação dos candidatos aprovados em concurso; e 2) o preenchimento dos cargos comissionados por servidores efetivos, em condições e percentuais mínimos, de acordo com o art. 37, V, da CF/88.**

IV – DO PEDIDO

Em face do exposto, requer o Ministério Público de Contas que:

A) seja recebida a presente representação, pois atendidos os pressupostos de admissibilidade;

B) seja afastada a aplicação, no caso concreto, do art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

⁷ http://www.cespe.unb.br/concursos/al_ce2011/



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE -
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-1692
www.tce.ce.gov.br/mpc

C) com fulcro no art. 11, § 1º, do Regimento Interno deste TCE/CE, seja concedida medida liminar “*inaudita altera pars*”, determinando liminarmente à Assembleia Legislativa que promova:

C.1) a adequação do quantitativo de servidores comissionados com o número de efetivos/estabilizados, devendo, assim, proceder a exoneração de comissionados e a nomeação dos candidatos aprovados em concurso; e

C.2) o preenchimento dos cargos comissionados por servidores efetivos, em condições e percentuais mínimos, de acordo com o art. 37, V, da CF/88;

D) em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta exordial, seja concedido prazo, para fins de apresentação de razões de justificativas com a documentação que se faça pertinente, ao Sr. José Jacomé Carneiro Albuquerque, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, para que esclareça:

D.1) a evidente desproporção havida entre o número de servidores efetivos e o número de servidores comissionados, em desconformidade com o art. 37, inciso II da Constituição Federal e com os princípios da proporcionalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa; e

D.2) a ausência das condições e dos percentuais mínimos que devem ser ocupados por servidores efetivos, conforme imposição contida no art. 37, inciso V da CF/88.

No mérito, ao final, requer este órgão ministerial o julgamento pela procedência da presente representação, mantendo-se o teor da liminar que vier a ser concedida por este Colegiado.

Nestes Termos,
Pede Deferimento.
Fortaleza, 24 de junho de 2013.

GLEYDSON ANTÔNIO PINHEIRO ALEXANDRE
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas