

22/05/2007

PRIMEIRA TURMA

AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 365.368-7 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
AGRAVANTE(S) : MUNICÍPIO DE BLUMENAU
ADVOGADO(A/S) : CÁSSIO MURILO CHATAGNIER DE QUADROS
AGRAVANTE(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE BLUMENAU
ADVOGADO(A/S) : SANDRA KRIEGER GONÇALVES SILVA
AGRAVADO(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO.

I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam.

II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local.

III - Agravo improvido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por decisão unânime, negar provimento ao agravo regimental no recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Ministro Sepúlveda Pertence.

Brasília, 22 de maio de 2007.


RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR



22/05/2007

PRIMEIRA TURMA

AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 365.368-7 SANTA CATARINA


RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
AGRAVANTE(S) : **MUNICÍPIO DE BLUMENAU**
ADVOGADO(A/S) : **CÁSSIO MURILO CHATAGNIER DE QUADROS**
AGRAVANTE(S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE BLUMENAU**
ADVOGADO(A/S) : **SANDRA KRIEGER GONÇALVES SILVA**
AGRAVADO(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

R E L A T Ó R I O

O Senhor Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**: - Trata-se de agravo regimental interposto pelo **MUNICÍPIO DE BLUMENAU** e pela **CÂMARA MUNICIPAL DE BLUMENAU** (fls. 491-513) contra decisão do Ministro Carlos Velloso, então Relator, que negou seguimento ao recurso extraordinário.

Os agravantes, em suma, sustentam inexistir afronta aos princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa no ato de criação de cargos de assessoramento parlamentar, salientando ofensa ao princípio da separação dos poderes em virtude da impossibilidade de exame, pelo Poder Judiciário, do mérito do aludido ato administrativo. Ademais, aduz não serem aplicáveis ao caso os precedentes trazidos na decisão agravada.

É o relatório.



22/05/2007

PRIMEIRA TURMA

AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 365.368-7 SANTA CATARINAV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator): Destaco da decisão agravada do Min. Carlos Velloso:

"DECISÃO: - Vistos. O acórdão recorrido, proferido pelo Órgão Pleno do eg. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, está assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - ATO NORMATIVO
MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO A
SEREM LOTADOS NOS GABINETES DOS VEREADORES -
DESproporcionalidade ENTRE OS MOTIVOS
GERADORES DA RESOLUÇÃO E O ATO EDITADO -
LIMITES DE DISCRICIONARIEDADE - VIOLAÇÃO DE
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS - ARTS. 37, II, DA
CF E 16 DA CE/89 - AÇÃO PROCEDENTE.

Ao lado dos cargos de provimento efetivo, possível é à Administração criar cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração. Todavia, se no exercício pelo Judiciário do controle dos atos discricionários, contata-se que ocorre inadequação entre o motivo gerador do ato administrativo e o ato praticado, vale dizer, se o cargo em comissão criado não se enquadra entre aqueles que exigem absoluta confiança daquele com quem vai trabalhar e mais se adequa aos de provimento efetivo preenchido via concurso público, emergem violados os princípios constitucionais que balizam o preenchimento dos cargos públicos." (Fl. 317)

Daí o RE, interposto pelo MUNICÍPIO DE BLUMENAU E CÂMARA MUNICIPAL DE BLUMENAU, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, com alegação de ofensa ao art. 37, caput, II e V, da mesma Carta, sustentando, em síntese, o seguinte:

a) o controle das normas municipais questionadas está sendo feito em face da Constituição Federal e não da Estadual, o que resulta em grave ofensa aos artigos 102, caput, I, a, e 152, § 2º; da CF;

b) a função de assessoramento parlamentar de que cuidam o Decreto Legislativo 297/97 e a Resolução 313/98, reveste-se de natureza jurídica de típica função de confiança;

c) inexistência de ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade;

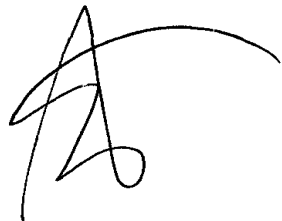
d) a declaração de inconstitucionalidade pronunciada pelo acórdão recorrido contraria a Constituição ao não permitir a criação de cargos comissionados quando a Lei Maior a autoriza;

e) as funções do cargo de Secretário Parlamentar e/ou Assistente Parlamentar são funções de assessoramento, cuja investidura não depende de concurso;

f) os cargos criados pelos atos normativos municipais questionados caracterizam-se por serem intuitu personae e temporários, tornando possível a dispensa ou exoneração de seu titular, seja ao término do mandato do Parlamentar, seja sempre que assim entender a autoridade competente.

(...) Decido.

(...) A alegação de ofensa aos arts. 5º, caput; 102, caput, inciso I; e 125, § 2º, CF, não pode ser conhecida, por isso que tais questões não foram prequestionadas, incidindo as Súmulas 282 e 356 - STF.



Quanto ao mais, destaco do parecer da Procuradoria Geral da República, fls. 447-453, lavrado pela ilustre Subprocuradora-Geral, Dra. Sandra Cureau:

(...) Com efeito, tem-se que as normas encontram-se eivadas com o vício de inconstitucionalidade, visto que há nítida ofensa ao princípio constitucional da moralidade, bem como ao dispositivo que baliza o preenchimento dos cargos públicos, conforme disposto no art. 37, caput e inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que a exigência do concurso público para a investidura em cargo público deve ser interpretada com o máximo rigor. Nesse contexto, a criação de cargo em comissão, em que não se verifica o vínculo de confiança necessário, e exigido a permitir a livre nomeação e exoneração, de modo a burlar, portanto, o requisito de concurso público, previsto no art. 37, inciso II, do Texto Maior, não merece persistir.

Nesse sentido, decidiu o plenário dessa Colenda Corte no julgamento da Rp 1.282, Relator Ministro OCTÁVIO GALLOTTI; Rp 1.386, Relator Ministro MOREIRA ALVES; ADIMC 1.269, Relator Ministro CARLOS VELLOSO; ADIN 1.141, Relatora Ministra ELLEN GRACIE.

(...) Ademais, forçoso, ainda, reconhecer a ofensa ao princípio da moralidade, eis que, dos 67 funcionários da Câmara de Vereadores de Blumenau, 42 são de livre nomeação, e apenas 25 são cargos de provimento efetivo. A professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, ao discorrer sobre o princípio da moralidade do ato administrativo afirma que é necessário exigir 'a proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos'.

(...) Correto o parecer, que adoto, mesmo porque ajustado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que é no sentido de interpretar com o maior rigor a disposição constitucional que exige concurso público para o ingresso no serviço público, certo que cargos em comissão, para cujo ingresso não se exige concurso público, devem constituir exceção. No caso, dos



67 funcionários da Câmara de Vereadores de Blumenau, 42 (quarenta e dois) são de livre nomeação e apenas 25 (vinte e cinco) de provimento efetivo.

Do exposto, nego seguimento ao recurso".
(fls. 455-461.)

Bem reexaminada a questão, e sem embargo dos ponderáveis argumentos expendidos pelos agravantes, verifica-se que a decisão não merece reforma.

Embora não caiba ao Poder Judiciário apreciar o mérito dos atos administrativos, o exame de sua discricionariedade é possível para a verificação de sua regularidade em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam.

No caso concreto, alegam os agravantes não haver afronta aos princípios da proporcionalidade e da moralidade em razão de os cargos em comissão criados constituírem-se típica função de assessoramento, estando, portanto, de acordo com a ressalva do inciso II, art. 37, da Constituição Federal. Também aduzem que a criação de tais cargos se justificaria pelo fato de Blumenau tratar-se de um "Município altamente industrializado e com a terceira maior população do Estado de Santa Catarina", possuindo, "por conseguinte, uma alta complexificação social, com inúmeras



demandas sociais e conflitos que são canalizados, em grande parte para o Poder Legislativo local" (fls. 494-495).

Ora, pelos próprios argumentos erigidos pelos agravantes, resta demonstrado que o atual quadro de servidores efetivos da Casa Legislativa Municipal configura-se insuficiente para atender às *"inúmeras demandas sociais e conflitos que são canalizados, em grande parte para o Poder Legislativo local"*.

Com efeito, os vinte e cinco servidores efetivos da Câmara Municipal *"serviriam para cuidar do processo legislativo, da realização das sessões plenárias, do funcionamento e transmissão da TV Legislativa, de todo suporte jurídico, financeiro e administrativo, e mais de um cem números de atividades imprescindíveis para o funcionamento regular de um órgão de poder autônomo"* (fl. 495).

Analisando-se os argumentos supracitados, mister anotar a disparidade entre a quantidade de atribuições a cargo dos servidores efetivos da Câmara Municipal e as atividades típicas de assessoramento parlamentar dos 42 cargos criados, evidenciando-se a violação do princípio da proporcionalidade, que, no entendimento de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *"enuncia a idéia (...) de que*



as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade".¹

Há inúmeros precedentes desta Corte que identificam a proporcionalidade e a razoabilidade como critérios que necessariamente devem ser observados pela Administração Pública no exercício de suas funções típicas. Cito, a respeito, a ADI 2.551-MC-QO/MG, Rel. Min. Celso de Mello, da qual extraio o seguinte trecho: "*O princípio da proporcionalidade (...) acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais*".

Concebida a proporcionalidade como uma correlação entre meios e fins, é preciso ter em conta o paradoxo do caso. Pressupondo-se que os cargos criados objetivem atender às demandas do Município, deveria haver relação de compatibilidade para com os

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Editora Malheiros. p. 107.



cargos efetivos existentes na Câmara, até mesmo para se dar suporte ao trabalho dos novos ocupantes dos cargos em comissão, o que não ocorre.

Quanto aos argumentos no sentido da não violação do princípio da moralidade administrativa, ante o exposto, eles perdem relevância. Tal verificação demandaria análise de fatos e provas, raciocínio inviável ante o óbice encontrado na Súmula 279 do STF.

Com relação à alegação de que os precedentes citados na decisão agravada não seriam os mais adequados para ilustrar a jurisprudência aplicável ao caso, em nada o acolhimento eventual desse argumento influenciaria a decisão ora talhada.

Ademais, como destacado na decisão agravada, o princípio da exigibilidade de concurso público é a regra geral, constituindo-se exceção a criação de cargos em comissão e de confiança, como se depreende da própria lógica do dispositivo constitucional.

Isso posto, mantendo-se os fundamentos da decisão agravada, nego provimento ao agravo regimental.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a long, sweeping horizontal stroke that ends in a small upward tick.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 365.368-7

PROCED.: SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

AGTE.(S): MUNICÍPIO DE BLUMENAU

ADV.(A/S): CÁSSIO MURILO CHATAGNIER DE QUADROS

AGTE.(S): CÂMARA MUNICIPAL DE BLUMENAU

ADV.(A/S): SANDRA KRIEGER GONÇALVES SILVA

AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Decisão: A Turma negou provimento ao agravo regimental no recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Unânime. Presidiu o julgamento o Ministro Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, o Ministro Sepúlveda Pertence. 1ª. Turma, 22.05.2007.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à Sessão os Ministros Carlos Britto, Ricardo Lewandowski e a Ministra Cármen Lúcia. Ausente, justificadamente, o Ministro Sepúlveda Pertence.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot.


Ricardo Dias Duarte
/ Coordenador