



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE  
DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 90.458-15

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. AUSÊNCIA DE EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA QUE ESTABELEÇA PERCENTUAL MÍNIMO DOS CARGOS EM COMISSÃO NO QUADRO DE PESSOAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS A SEREM PREENCHIDOS POR SERVIDORES DE CARREIRA. 1. A exigência constitucional de percentual mínimo dos cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira institui direito de acesso dos servidores públicos efetivos aos cargos de direção superior, bem como assegura a qualidade, a eficácia e a continuidade do serviço público. 2. Princípio da simetria. Princípio constitucional estabelecido (arts. 115, V, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo). Obrigação de legislar. Omissão relevante, transcurso de mais de 6 anos, desde nova redação dada ao inciso V do art. 115 da Constituição Estadual pela Emenda Constitucional nº 21, de 14.02.2006, e mais de 14 anos da redação que a EC nº 19/1998 deu ao inciso V do art. 37 da Constituição Federal. 3. Precedente do Colendo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça de São Paulo (Processo nº 0140894-75.2013.8.26.0000, rel. des. Ferreira Rodrigues, j. 25.08.2014, v.u.).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ nº 38.715/2015, que segue anexo), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO** em face da **Câmara Municipal do Município de Guarulhos**, pelos fundamentos expostos a seguir.

## **1. DOS FATOS**

Nos autos do Protocolado MP nº 90.458/15, o Presidente da Câmara Municipal informa à fl. 105 a inexistência de ato normativo que preveja o percentual mínimo dos cargos em comissão a serem preenchidos por servidores públicos efetivos **na estrutura administrativa da Câmara Municipal de Guarulhos**.

## **2. DA OMISSÃO INCONSTITUCIONAL**

A necessidade da fixação em lei de percentual mínimo de funções e cargos em comissão na estrutura administrativa dos Poderes Públicos a serem ocupados por servidores efetivos decorre da Emenda Constitucional nº 21, de 14.02.2006, que, reproduzindo o art. 37, V, da Constituição Federal (com a redação dada pela EC nº 19/1998), deu a seguinte redação ao art. 115, V, da Constituição Estadual:

*[Assinatura]*  
21



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

"(...)

Artigo 115 - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

(...)

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;

(...)"

A regra dos cargos em comissão é a transitoriedade.

Todavia, o que se vê no Brasil é uma burla à Constituição às avessas, um número de 600 mil servidores que não são concursados, mas que são investidos em cargos que deveriam ser ocupados por servidores titulares de cargos de carreira de provimento efetivo.

A Emenda 19/98 tentou corrigir essa perversão do sistema, ao alterar o inciso V, do art. 37, da Constituição Federal. A Emenda determinou que um percentual mínimo dos cargos em comissão fosse ocupado por servidores concursados.

A nossa ordem constitucional republicana privilegia a meritocracia, não o favoritismo, o nepotismo ou qualquer outro subjetivismo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

O princípio da moralidade impõe o recrutamento do pessoal que servirá ao Poder Público pelo critério do concurso público. Excepcionalmente caberá o provimento em comissão e, nesses casos, há que prevalecer a preferência por quem já integra a carreira.

Os cargos públicos têm de restar acessíveis a todos aqueles que, possuidores da qualificação profissional exigida, também se mostrem merecedores de ocupá-los, após vencerem a corrida de obstáculos de um concurso sério, transparente e aberto a todos, fenômeno com o qual a Democracia não pode transigir.

Cumprе salientar que o art. 115, inc. V, da Constituição Estadual institui o princípio constitucional de acessibilidade aos cargos de direção superior da Administração aos servidores públicos efetivos.

A necessidade de observância a tal mandamento constitucional visa não só estimular e servir de prêmio à dedicação do servidor efetivo, mas passa a integrar o próprio plano de carreira. Deve se estabelecer uma proporcionalidade para que alguns cargos de provimento em comissão da Administração sejam preenchidos por servidores públicos efetivos.

De outro lado, tal proporcionalidade é necessária para assegurar a qualidade, a eficiência, a profissionalização e a continuidade do serviço público, sobretudo por ocasião das mudanças de governo, quando se verifica uma substituição significativa dos ocupantes de cargos importantes da direção superior da Administração Pública. Nas trocas de governos deve existir uma estrutura mínima de pessoal do quadro de servidores públicos para ocupação de postos responsáveis pela condução superior da Administração, para que ela não sofra solução de continuidade.

*[Assinatura]*  
47



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

O art. 90 da Constituição Estadual prevê a ação de inconstitucionalidade por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio da Constituição.

A omissão na fixação do percentual que assegurará a acessibilidade aos cargos em comissão pelos servidores efetivos configura violação ao art. 115, inc. V, da Constituição Estadual, que, pelo princípio da simetria previsto em seu art. 144, deve ser observado pelos Municípios na sua produção normativa e organização administrativa.

### 3. DO DEVER DE LEGISLAR

A nossa Constituição Federal tem natureza dirigente, uma vez que, mais do que organizar e limitar o poder político, institui direitos consubstanciados em prestações materiais exigíveis e impõe metas vinculantes para os poderes constituídos.

A realização ordinária da vontade constitucional se concretiza através do processo legislativo, conduzido por agentes públicos eleitos, bem como pelo exercício regular das atribuições conferidas aos órgãos públicos.

No entanto, quando a falta de efetividade da norma constitucional se instala, frustrando a supremacia da Constituição, cabe ao Judiciário suprir o déficit de legitimidade democrática da atuação do Legislativo.

Um dos atributos das normas constitucionais é sua imperatividade. Descumpre-se a imperatividade de uma norma constitucional quer quando se adota uma conduta por ela vedada – em violação a uma norma proibitiva, quer quando se deixa de adotar uma conduta por ela

51



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

determinada – em violação de uma norma preceptiva. Porque assim é, a Constituição é suscetível de violação tanto por ação como por omissão (Luís Roberto Barroso, *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 2012, p. 279).

Na hipótese que se apresenta, a omissão normativa de iniciativa da Câmara Municipal (art. 51, inc. IV, da CF/88 c/c arts. 20, inc. III, e art. 144, da CE/89) reclama intervenção excepcional do Judiciário para a realização da vontade constitucional.

A propósito, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que:

“Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exeqüíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.” (STF. ADIn 1.439-DF, Rel Min. Celso de Mello, DJ 30.05.2003)

Observe-se que a norma constitucional em pauta não possui eficácia imediata, pois exige que a lei estabeleça as condições e os percentuais mínimos dos cargos em comissão que serão preenchidos por servidores públicos efetivos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Assim, a fixação de percentual de cargos de comissão a serem preenchidos por servidores públicos efetivos é necessária para que se torne efetivo o art. 115, inc. V, da Constituição Estadual que garante ao servidor público efetivo acesso aos cargos da Administração superior do Município.

Lembremos que, embora existam outras classificações quanto à eficácia das normas constitucionais, no que diz respeito à sua aptidão para produção de efeitos no mundo jurídico, é convincente aquela proposta por José Afonso da Silva, que as separa em: (a) normas de eficácia plena (*self-executing* ou "autoexecutáveis"); (b) normas de eficácia contida (ou de conteúdo "restringível"); (c) normas de eficácia limitada (*not self-executing*, ou "não autoexecutáveis").

Sabe-se que as primeiras nessa classificação- normas de eficácia plena- produzem efeitos imediatos, independentemente de edição de normas infraconstitucionais. As da segunda categoria, por sua vez, são aquelas que produzem efeitos imediatos mesmo sem serem regulamentadas, mas estão sujeitas a delimitação ou restrições por norma infraconstitucional. As da última categoria são esvaziadas de eficácia imediata, só concretizando a promessa constitucional nelas contida com a edição da legislação infraconstitucional pertinente ao tema (autor citado, Aplicabilidade das normas constitucionais, 3. ed., São Paulo, Malheiros, 1998, p. 63 e ss).

Naquilo que interessa ao caso específico, não há dúvida de que o dispositivo constitucional mencionado assegura a acessibilidade dos servidores públicos aos cargos em comissão. A concretização dessa diretriz constitucional está nitidamente vinculada ou condicionada à

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

edição de ato normativo de escalão inferior para a fixação do seu percentual e condições.

Desse modo, tratando-se de matéria subordinada à iniciativa da Câmara Municipal, nos termos dos artigos 20, III, e 144, da Constituição Estadual, verificada a sua inércia, fica absoluta e incontestavelmente configurada a omissão normativa, a exigir a intervenção do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio do exercício da jurisdição constitucional.

#### **4. A OMISSÃO NORMATIVA INFRACONSTITUCIONAL E SUA SOLUÇÃO**

A superlativa gravidade da omissão normativa inconstitucional se evidencia, na medida da constatação de que ela perdura por mais de seis anos, considerada a data da redação dada ao inciso V do art. 115 da Constituição Estadual. E, por mais de 14 anos, tomando por base a redação do art. 37, V, da Constituição Federal.

A ausência de iniciativa por parte da Câmara Municipal em dar início ao processo legislativo, estabelecendo percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidores público efetivos na estrutura administrativa da Câmara, indica de modo claro a prevalência da omissão legislativa, levando-nos a concluir que sem a intervenção jurisdicional, com o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão, a lacuna infraconstitucional não encontrará solução.

A omissão do legislador para tornar efetiva norma constitucional de eficácia limitada encontra reparo por meio da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. É o que dispõe o art. 90, § 4º, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Constituição Estadual (que reproduz, com adaptações, a previsão contida no art. 103, § 2º, da CF):

"(...)

Art. 90.

(...)

§ 4º. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente para a adoção das providências necessárias à prática do ato que lhe compete ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para a sua ação em trinta dias, sob pena de responsabilidade.

(...)"

O Col. Supremo Tribunal Federal tem, há muito, reafirmado a necessidade de firme combate às omissões normativas inconstitucionais, que se revelam tanto na ausência de norma infraconstitucional como na sua insuficiência para dar concretude às diretrizes estabelecidas na Constituição Federal (ADI 1.458-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23-5-96, DJ de 29-9-96. No mesmo sentido: ADI 1.439-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-5-96, DJ de 30-5-03).

A doutrina, do mesmo modo, anota que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão é instrumento de *"defesa da integralidade da vontade constitucional. É procedimento apropriado para a declaração da mora do legislador, com o consequente desencadeamento, por iniciativa do próprio órgão remisso, do processo de suprimento da omissão inconstitucional"* (Clèmerson Merlin Clève, A



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

*fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*, 2. ed., São Paulo, RT, 2000, p. 339/340).

Confira-se ainda: Luís Roberto Barroso, *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 2004, p. 195/198; Oswaldo Luiz Palu, *Controle de constitucionalidade*, 2. ed., São Paulo, RT, 2001, p. 285/291.

Tendo presente que o processo objetivo de controle de constitucionalidade tem como finalidade assentada na Constituição Federal assegurar sua eficácia normativa, a interpretação finalista e sistemática para tal instituto deve conduzir à conclusão de que a mera determinação de suprimimento da omissão legislativa não será suficiente, no caso concreto aqui examinado, pois seguramente haverá manutenção da situação de omissão inconstitucional.

Esse quadro demonstra o acerto da solução da doutrina e da jurisprudência, que vislumbram a possibilidade de suprimimento da omissão normativa infraconstitucional pela própria decisão proferida no controle concentrado.

Dirley da Cunha Júnior (*Controle judicial das omissões do poder público*, São Paulo, Saraiva, 2004, p. 547) põe a questão em destaque, observando que:

"(...)

para além da ciência da declaração da inconstitucionalidade aos órgãos do Poder omissos, é necessário que se estipule um prazo razoável para o suprimimento da omissão. Mas não é só. A depender do caso, **expirado esse prazo sem que**

*Assinatura*  
10



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**qualquer providência seja adotada, cumprirá ao Poder Judiciário, se a hipótese for de omissão de medida de índole normativa, dispor normativamente sobre a matéria constante da norma constitucional não regulamentada. Essa decisão, acentue-se, será provisória, terá efeitos gerais (erga omnes) e prevalecerá enquanto não for realizada a medida concretizadora pelo poder público omissor (...)**

(...)" (g.n.)

No mesmo sentido é o pensamento de Luís Roberto Barroso, formulando críticas à interpretação restritiva do alcance do instituto aqui empregado (*O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, cit., p. 208/214), bem como a doutrina de Clèmerson Merlin Clève (*A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*, cit., p. 349/350).

Em suma, com o esperado acolhimento desta ação, será pertinente a fixação de prazo para que a lacuna legislativa seja eliminada, bem como a determinação de que, na hipótese de persistência da omissão normativa, como decorrência da eficácia vinculante da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça, seja fixado percentual mínimo para os comissionamentos do pessoal com vínculo efetivo com a Câmara.

Apenas a título de ilustração, e como parâmetro para a fixação do percentual mínimo por esse Colendo Órgão Especial necessária para conferir eficácia vinculante à decisão a ser proferida, importante apontar a proporção de cargos em comissão existentes no Governo Federal, tradicionalmente apontado como fonte inesgotável de funções



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

comissionadas, verificada no Boletim Estatístico de Pessoal, publicado no mês de janeiro de 2013 ([http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico\\_13/Bol201\\_Jan2013.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_13/Bol201_Jan2013.pdf)).

De acordo com o referido documento, havia, em dezembro de 2012, 90.173 servidores exercendo funções comissionadas na União (em um universo de 999.661 servidores). O grupo mais significativo e com maior evidência dentre essas funções refere-se os cargos de DAS (Cargo de Direção e Assessoramento Superiores). O número de servidores enquadrados nesse quadro corresponde a 24,85 % do total de comissionados da União (22.417 funcionários) e, dentre esses, apenas 26,4% (5.930) são comissionados puros que não tem qualquer vínculo com a Administração Pública.

Ainda que não seja vinculante, o comportamento da União, que conta com a maior arrecadação dentre os entes federativos, deve ser espelho para as demais, sobretudo os menores - inclusive do ponto de vista fiscal -, que são os Municípios.

Por fim, cumpre anotar que a fixação de um percentual mínimo provisório de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira já foi adotada por este Colendo Órgão Especial. Vide o seguinte precedente, *in verbis*:

"ACÃO DE DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. Alegação de ofensa ao Art. 115, inciso V, da Constituição Estadual, que dispõe que os cargos em comissão (destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento) devem ser preenchidos por servidores de carreira



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

Reconhecimento de inconstitucionalidade em razão da inexistência de norma disciplinando a questão no âmbito do município de Nova Campina. Mora legislativa configurada. Ação procedente com fixação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a omissão seja suprida.

Estabelecimento, ainda, do percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) para preenchimento dos cargos em comissão por servidores públicos efetivos, na hipótese de persistência da omissão normativa além do prazo fixado." (Processo nº 0140894-75.2013.8.26.0000, rel. des. Ferreira Rodrigues, j. 25.08.2014, v.u.)

## 5. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer-se que, recebida e atuada esta, seja instado a se manifestar, mediante requisição de informações, o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos.

Prestadas as informações, aguarda-se a **procedência** desta **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão**, para:

a. **declaração da existência de mora legislativa**, quanto à edição de lei específica para fixação de percentual mínimo dos cargos em comissão na estrutura administrativa da Câmara Municipal de Guarulhos a serem preenchidos por servidores públicos de carreira;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

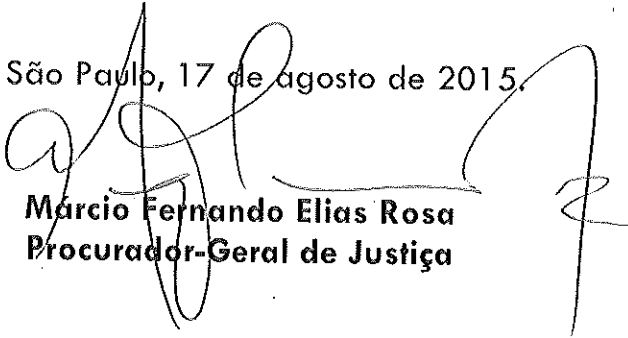
b. seja dada ciência à **Câmara Municipal de Guarulhos**, fixando-se **prazo para edição do ato normativo** imprescindível à concretização das diretrizes constitucionais já consignadas.

c. seja **fixado percentual mínimo dos cargos em comissão** para preenchimento por servidores públicos efetivos, a ser observado pela **Câmara Municipal**, na hipótese de persistência da omissão normativa além do prazo fixado no item anterior.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 17 de agosto de 2015.

  
**Márcio Fernando Elias Rosa**  
**Procurador-Geral de Justiça**

aca/acssp