



**Ministério Público do Estado do Espírito Santo**  
**Promotoria de Justiça de Anchieta**  
*1º Promotor de Justiça*

**EXCELENTÍSSIMO JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE ANCHIETA/ES – 1ª VARA**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais contidas nos arts. 127 e seguintes da Constituição da República, vem à presença de Vossa Excelência, propor:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**com pedido de tutela de evidência em caráter liminar**

em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA/ES**, pessoa jurídica de direito público, representada por seu Exmo. Presidente **RENAN DE OLIVEIRA DELFINO**, inscrita no CNPJ sob o nº 31.803.125/0001-83, com sede de administrativa na Rua Nancy Ramos Rosa, nº 95, Bairro Portal de Anchieta, CEP 29.230-000, Anchieta/ES, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

**1. DOS FATOS**

A presente Ação Civil Pública é proposta com lastro nos elementos de convicção colhidos no bojo do **Inquérito Civil nº 2020.0001.9024-35 (anexo)**, instaurado para apuração de possível ofensa às regras constitucionais de ingresso em cargo público, pela Câmara Municipal de Anchieta/ES, através do exercício de atividades que não correspondem a atribuições de direção, chefia e assessoramento, por servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão.

Após a portaria de instauração do referido procedimento (Portaria nº 27/2024) foram juntados os seguintes documentos, extraídos do endereço eletrônico da Câmara Municipal de Anchieta/ES na internet:

- a) Lei Municipal nº 1.646/2024, que dispõe sobre a nova organização da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Anchieta;
- b) Lei Municipal nº 1.259/2017, que dispõe sobre a assessoria parlamentar desta mesma Casa de Leis;
- c) relação de servidores, constante no respectivo Portal da Transparência, atualmente em exercício na Câmara Municipal de Anchieta, ocupantes de cargos de provimento efetivo (“regime estatutário”); e
- d) relação de servidores, constante no respectivo Portal da Transparência, atualmente em exercício na Câmara Municipal de Anchieta, ocupantes de cargos comissionados (“regime comissionado”).

Registra-se que a Lei Municipal nº 1.646/2024, que dispõe sobre a nova organização da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Anchieta, foi alterada posteriormente, na atual legislatura, pela Lei Municipal nº 1.730/2025, que criou os cargos de Assessor Estratégico da presidência (art. 3º, parágrafo único) e Auxiliar do Centro de Capacitação Legislativa (art. 11, § 2º).

De igual modo, a Lei Municipal nº 1.259/2017, que dispõe sobre a assessoria parlamentar desta mesma Casa de Leis, também foi alterada na atual legislatura, pela Lei Municipal nº 1.733/2025, que alterou a redação do § 1º do art. 2º para aumentar o limite máximo de servidores lotados em cada gabinete de vereador, que era de 09 (nove), para 10 (dez) servidores por gabinete.

Esta última lei também alterou o § 2º do art. 3º aumentando de 03 (três) para 04 (quatro) o número de servidores que o titular do gabinete poderá designar, entre os nomeados para os cargos de Assessor de Vereador níveis I a VI, para exercerem as suas funções fora da sede desta Câmara, diretamente nas comunidades do Município, ficando dispensados do controle de ponto.

Assim, diante das referidas atualizações legislativas, foram anexados ao inquérito civil os seguintes documentos extraídos do endereço eletrônico da Câmara Municipal de Anchieta/ES na internet: a) Lei Municipal nº 1.646/2024 (texto compilado), que dispõe sobre a nova organização da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Anchieta; e b) Lei Municipal nº 1.259/2017 (texto compilado), que dispõe sobre a assessoria parlamentar desta mesma Casa de Leis.

Considerando que em 10/06/2025 foi realizado acesso ao Portal da Transparência da Câmara Municipal de Anchieta/ES a fim de verificar a relação de servidores atualmente em exercício naquela Casa Legislativa, ocupantes de cargos de provimento efetivo (“regime estatutário”) e de cargos comissionados (“regime comissionado”), constatou-se que a página se encontrava em manutenção, obtendo êxito apenas em localizar a relação de cargos comissionados, foi expedido ofício (OF/PJGA/Nº 9165977/2025) ao Exmo. Presidente do Legislativo Municipal de Anchieta/ES por este membro do Ministério Público, solicitando a relação de servidores públicos da Câmara Municipal de Anchieta/ES, por setor de lotação, discriminando os nomes dos cargos efetivos (“regime estatutário”) e seus respectivos números de servidores; os nomes dos cargos comissionados (“regime comissionado”) e seus respectivos números de servidores; e os nomes dos cargos comissionados/funções de confiança preenchidos por detentores de cargos efetivos e seus respectivos números de servidores.

Em resposta ao ofício (OF/PJGA/Nº 9165977/2025), o Exmo. Presidente do Legislativo Municipal de Anchieta/ES, por meio do OF. PRO 233/2025, informou, em síntese, o seguinte:

“Atualmente, existem 60 (sessenta) Cargos em Provimento em Comissão e encontram-se devidamente definidos no ANEXO II da Lei 1.646/2024. Desses 60 (sessenta) Cargos encontram-se ocupados, nesta data, 58 (cinquenta e oito). Sendo:

Nº	DENOMINAÇÃO DOS CARGOS	QT.	REFER.	OCUP.	SALDO
01	PROCURADOR GERAL	1	CCL-1	1,00	0,00
02	CONTROLADOR GERAL	1	CCL-1	1,00	0,00
03	DIRETOR ADMINISTRATIVO	1	CCL-1	1,00	0,00
04	PROCURADOR ADJUNTO	1	CCL-2	1,00	0,00
05	CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA	1	CCL-3	1,00	0,00
06	ASSESSOR DE MESA	2	CCL-4	2,00	0,00
07	ASSESSOR GERAL DE IMPRENSA	1	CCL-4	1,00	0,00
08	DIRETOR ADJUNTO	1	CCL-4	1,00	0,00
09	DIRETOR DO CENTRO DE CAPACITAÇÃO	1	CCL-4	1,00	0,00
10	ASSESSOR ESTRATÉGICO DA PRESIDÊNCIA	1	CCL-4	0,00	1,00
11	OUVIDOR GERAL	1	CCL-5	1,00	0,00
12	AUXILIAR TÉCNICO DA PROCURADORIA	1	CCL-6	1,00	0,00
13	ASSISTENTE INSTITUCIONAL DE IMPRENSA	2	CCL-6	1,00	1,00
14	ASSESSOR DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA 'I'	2	CCL-7	2,00	0,00
15	ASSISTENTE DE SONORIZAÇÃO	1	CCL-8	1,00	0,00
16	AUX.DO CENTRO DE CAPACITAÇÃO	1	CCL-	1,00	0,00
17	ASSESSOR DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA 'II'	5	CCL-9	5,00	0,00
18	AUXILIAR ADMINISTRATIVO DA DIRETORIA	1	CCL-9	1,00	0,00
19	ASSESSOR LEG ADMINISTRATIVO I	17	CCL-10	17,00	0,00
20	ASSESSOR LEG ADMINISTRATIVO II	18	CCL-11	18,00	0,00
<b>TOTAL DE CARGOS</b>		<b>60</b>		<b>58,00</b>	<b>2,00</b>

Quanto aos Cargos em Provimento Efetivo são 52 (cinquenta e dois), sendo que 45 (quarenta e cinco) devidamente ocupados e 07 (sete) encontram-se em licença e/ou requisitados. Sendo:

#### QUADRO GERAL DE OCUPAÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS

CARGOS	NÍVEL	QUANT.	OCUP.	DISP.
PROCURADOR	VIII	2	2	0
CONTADOR	VIII	3	3	0
ANALISTA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	VII	1	1	0
TÉCNICO EM CONTABILIDADE	VII	1	1	0
AGENTES ADMINISTRATIVOS	V	12	12	0
GUARDA PATRIMONIAL	II	10	8	2
ASSISTENTE DE COMUNICAÇÃO	II	1	1	0
AUXILIAR DE TEC.DA INFORMAÇÃO	II	4	4	0
MOTORISTA	II	2	2	0
AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	I	2	2	0
SERVENTE	I	14	9	5
<b>TOTAL</b>		<b>52</b>	<b>45</b>	<b>7</b>

Conforme detalhado anteriormente e nos termos da Lei nº 1.259/2017, cada Gabinete de Vereador poderá contar com até 10 (dez) Servidores, distribuídos entre os Cargos de Assessor de Vereador I, II, III, IV, V e VI.

Atualmente os Gabinetes dos Vereadores encontram-se da seguinte forma:

- Gabinete do Vereador Renan – 09 Assessores nomeados;

- Gabinete da Vereadora Tereza – 09 Assessores nomeados;
- Gabinete do Vereador Adison – 10 Assessores nomeados;
- Gabinete do Vereador Jocarly – 08 Assessores nomeados;
- Gabinete do Vereador Silvio – 10 Assessores nomeados;
- Gabinete do Vereador Wallace – 08 Assessores nomeados;
- Gabinete do Vereador Wesley – 08 Assessores nomeados;
- Gabinete do Vereador Vanoir – 10 Assessores nomeados;
- Gabinete do Vereador Rodrigo – 09 Assessores nomeados;
- Gabinete do Vereador Pablo – 09 Assessores nomeados;
- Gabinete do Vereador João Orlando – 09 Assessores nomeados;”

A partir da resposta apresentada pelo Exmo. Presidente do Legislativo Municipal de Anchieta/ES, verificou-se que a Câmara Municipal de Anchieta/ES dispõe de 52 (cinquenta e dois) cargos efetivos, sob o regime estatutário, dos quais 45 (quarenta e cinco) encontram-se atualmente providos. Constatou-se, ainda, a existência de 60 (sessenta) cargos comissionados, dos quais 58 (cinquenta e oito) estão ocupados.

Observou-se, ainda, que a tabela encaminhada pelo Legislativo não contemplou os cargos comissionados de assessores lotados nos gabinetes dos vereadores, cujo quantitativo atinge 99 (noventa e nove) servidores. Assim, ao se somarem tais funções comissionadas àquelas inicialmente informadas, concluiu-se que a Câmara Municipal de Anchieta/ES mantém, na realidade, o total de 157 (cento e cinquenta e sete) cargos em regime comissionado.

Diante disto, verificou-se que o número total de cargos comissionados efetivamente existentes e ocupados na Câmara Municipal de Anchieta ultrapassa de forma significativa o número de cargos efetivos providos, resultando em um quadro desproporcional.

Tal constatação revela-se preocupante, uma vez que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso II, estabelece como regra o provimento de cargos públicos por concurso público, admitindo-se exceção apenas para funções de confiança e para os cargos em comissão destinados exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento. A preponderância numérica de cargos comissionados sobre os efetivos fragiliza a observância dos princípios norteadores do concurso público, além de comprometer a impessoalidade e a eficiência na prestação do serviço público, princípios também insculpidos no *caput* do mesmo dispositivo constitucional.

Portanto, este Órgão Ministerial expediu a Recomendação nº 02/2025 à Câmara Municipal de Anchieta/ES, orientando para que se observasse a proporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados, em estrita consonância com os princípios constitucionais da administração pública, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade da estrutura funcional do Poder Legislativo Municipal.

Na referida recomendação foram indicadas as seguintes medidas a serem adotadas:

- I) Promova, no prazo de 90 (noventa) dias, a realização de estudos técnicos para redimensionar o número de cargos comissionados, adequando-o às reais necessidades do serviço e em conformidade com os princípios da eficiência, moralidade e impessoalidade, de modo a garantir o acesso ao serviço público por meio de concurso público, conforme determina o art. 37, inciso II, da Constituição Federal;
- II) Promova, no prazo de 90 (noventa) dias, a revisão da legislação municipal que trata da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Anchieta, a fim de reduzir o número de cargos em comissão,

adequando-o aos parâmetros constitucionais de proporcionalidade em relação ao quantitativo de cargos efetivos providos;

III) Se abstenha de criar novos cargos em comissão;

IV) Se abstenha de efetuar novas nomeações para cargos de provimento em comissão.

Quanto ao atendimento ou não da presente recomendação, a Câmara Municipal de Anchieta/ES informou, por meio do ofício (OF. PRO 522/2025), em síntese, o seguinte:

“(…) o setor administrativo da Câmara Municipal é composto atualmente por 58 (cinquenta e oito) servidores comissionados, número este já identificado e analisado pelo Ministério Público.

(…) os demais servidores comissionados apontados pelo Ministério Público são Assessores de Vereadores, cujos cargos não integram a estrutura administrativa da Casa, tendo natureza, finalidade e disciplina jurídica próprias (...)

Os cargos de Assessor de Vereador (AV) são cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, vinculados exclusivamente ao gabinete de cada parlamentar, destinados ao exercício de atribuições de assessoria política, secretariado, atendimento, articulação comunitária e apoio direto às atividades parlamentares (...)

Além disso, salientou que a legislação local observa integralmente o comando do art. 37, inciso V, da Constituição Federal, bem como os cargos de Assessor de Vereador são incompatíveis com provimento efetivo.

Arguiu, ainda, que *“O Assessor Parlamentar, portanto, não integra a estrutura administrativa contínua da Câmara, mas sim a estrutura transitória e variável de cada gabinete, fundamentada no princípio democrático da representatividade política”*.

Por fim, afirmou que *“1. Os 58 cargos comissionados administrativos estão dentro da estrutura da Casa e são submetidos a controle interno, avaliação e critérios legais específicos. 2. Os Assessores de Vereadores constituem categoria distinta, regida por legislação própria e vinculada à lógica representativa do mandato eletivo, sendo cargos de assessoramento, plenamente legais e constitucionais.”*.

Ante o exposto, constata-se que a Câmara Municipal de Anchieta/ES não pretende acatar a Recomendação nº 02/2025 por entender que está dentro da legalidade, contudo, conforme será exposto adiante, o entendimento da Câmara Municipal de Anchieta/ES é contrário ao Tema 1.010 de repercussão geral, no qual o Supremo Tribunal Federal fixou, dentre outras, a tese de que *“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”*.

Não obstante, cumpre pontuar que no decorrer do inquérito civil foram anexadas as manifestações anônimas registrada na Ouvidoria do MPES sob o nº OUV2023119875 e nº OUV2025142093, noticiando o seguinte:

“Há vários anos a Câmara Municipal de Anchieta estampa as capas dos jornais com seu elevado gasto com servidores. Existem 150 comissionados e 40 efetivos, totalmente desproporcional e o desperdício com dinheiro público é grande. O atual presidente mudou o cargo de Subprocurador para Procurador Adjunto para colocar sua prima que é advogada na cidade e não cumpre carga horária. O cargo modificado não é de assessoria, chefia ou direção como determina a C Lei. Assim, pela constituição o MP tem que zelar pelo mal gasto do dinheiro público e os cargos que não se enquadram devem ser retirados. Aguardo providencias urgentes.” (sic)

“A câmara municipal de Anchieta possui 42 cargos efetivos e 170 cargos comissionados, para uma população de 29 mil habitantes, absurdo total. Como depende de processo, temos que rever e tomar uma providência o quanto antes, pois existem varios julgados sobre o tema e o promotor de anchieta nada faz. O STF, no Recurso Extraordinário n.º 1.041.210/SP (Tema nº. 1010), em repercussão geral, fixou tese de que "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", Apelação em ação civil pública. Obrigação de fazer. Câmara Municipal de Porto Velho. Revisão do quadro de servidores . Desproporcionalidade entre servidores efetivos e comissionados. Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário. Regra constitucional. À luz dos princípios constitucionais do concurso público e 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, sendo viável ao Poder Judiciário intervir para observância desta regra constitucional . Precedentes do STF. (TJ-RO - AC: 00105010720128220001 RO 0010501-07.2012.822 .0001, Data de Julgamento: 09/06/2020)” (sic)

Assim, o Ministério Público Estadual recorre ao Poder Judiciário para, sob o ponto de vista objetivo – proporção entre o número de cargos efetivos e comissionados–, colocar uma pá de cal nas recorrentes práticas administrativas que escancaram a violação ao ordenamento jurídico brasileiro e aos princípios que regem a contratação de servidores públicos, motivo pelo qual não restou outra medida senão a propositura da presente ação civil pública.

## **2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Não é de hoje a contumácia na nomeação excessiva para cargos de provimento em comissão em total desproporção ao quantitativo de cargos efetivos existentes. As informações prestadas pela Câmara Municipal de Anchieta no bojo do Inquérito Civil nº 2020.0001.9024-35 demonstram um cenário com número excessivo de servidores comissionados em comparação com os do quadro efetivo.

A Constituição Federal, ao fixar normas relativas à Administração Pública (Título III, Capítulo VII), estabelece, quanto ao acesso aos cargos ou empregos públicos, em seu art. 37, incisos I a IX, que:

- I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
- 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.
- III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;
- IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;
- 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;
- VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;
- IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

A regra constitucional impõe o concurso público como forma de acesso aos cargos da Administração direta e indireta, admitindo a contratação temporária e a nomeação de comissionados como EXCEÇÕES.

Assim, mostra-se ilógico e contrário ao direito toda situação excepcional que venha a superar a regra, invertendo o expresso mandamento constitucional. A Lei Maior prevê que o acesso ao serviço público, como regra, ocorre mediante aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, ainda que ressalvada a possibilidade de nomeação sem concurso para cargos em comissão.

Fixa-se, assim, no plano constitucional, os preceitos básicos reguladores do acesso aos cargos e empregos públicos, disponibilizando-os, em igualdade de condições, a todos os que, por seus méritos, mostrem-se habilitados a tanto, prestigiando-se, por conseguinte, diretamente, os princípios regentes da atividade estatal previstos na Constituição, quais sejam: os princípios da impessoalidade, da eficiência, da moralidade e da proporcionalidade, além de outros.

Aliás, tal é a preocupação hoje existente no que concerne à democratização do acesso aos cargos e empregos públicos que, mesmo em relação aos cargos em comissão, tem-se procurado restringir as nomeações fundadas em critérios conflitantes com os princípios da impessoalidade, da proporcionalidade e da moralidade, o que se reflete, por exemplo, nas medidas que visam a vedar a prática do nepotismo e do excesso de cargo em comissão em relação aos cargos de carreira.

Neste sentido, elucidativa é a lição do Professor Marçal Justen Filho<sup>[1]</sup>, *in verbis*:

A restrição à autonomia para provimento e exoneração reflete a evolução que impregna o próprio conceito jurídico de discricionariedade. Cada vez mais se rejeita a concepção de que a discricionariedade retrata uma opção a ser exercida sem observância de parâmetros determinados, fundada exclusivamente em critérios subjetivos da autoridade estatal.”  
A aplicação das teses mais recentes acerca da discricionariedade conduz à reprovação de atos de investidura em cargos em comissão fundados na pura e simples preferência subjetiva do governante. Seria possível reconhecer como válida a decisão de nomear um sujeito simplesmente por compartilhar o mesmo partido político? Pode-se reputar como compatível com o sistema constitucional vigente a concepção de que um cargo em confiança possa a ser ocupado por um sujeito destituído de qualquer predicado objetivo? É possível nomear para cargo em comissão um parente, se destituído de qualquer habilitação, capacitação ou virtude necessárias ao desempenho de função pública? A resposta deve ser negativa.

Os parâmetros normativos reguladores da matéria são claros: para exercer cargo ou emprego público é necessária, regra geral, aprovação em concurso público, ressalvada a possibilidade de nomeação para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como a contratação para atendimento, por tempo determinado, de necessidade de excepcional interesse público, com o que o legislador constituinte de 1988 deixou evidente sua intenção de prestigiar, também no que se refere às formas de acesso às carreiras públicas, os princípios regentes da atividade estatal fixados.

Tanto as funções de confiança como os cargos em comissão “*destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento*”. O vocábulo “*apenas*” demonstra claramente a intenção do legislador constitucional de não admitir a criação de cargo comissionado com nenhuma outra atribuição que não possua característica de direção, chefia ou assessoramento.

É novamente a lição de Marçal Justen Filho<sup>[2]</sup>, *in verbis*:

Em primeiro lugar, 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.

Trata-se de norma de vinculação que afasta a discricionariedade e mais ainda a arbitrariedade. A discricionariedade do cargo comissionado se limita à escolha do agente que irá exercê-lo e, mesmo assim, vários são os dispositivos legais que restringem esta escolha a uma determinada classe de pessoas, além de limitações concernentes à idade, formação e outros.

Afora as limitações referentes às atribuições do cargo, exigiu, ainda, a Constituição Federal a edição de lei que determinasse o percentual de ocupação dos cargos em comissão por servidores de carreira, o que até hoje não foi efetuado pelo Legislador infraconstitucional, razão pela qual a jurisprudência começou a dizer tais limites, por força da ordem jurídica e do princípio da juridicidade.

Com efeito, emanam dos dispositivos constitucionais os requisitos para a investidura em cargo em comissão: fidúcia, precariedade, vedação de nepotismo e proporcionalidade na criação e investidura, diante do quadro existente no órgão. E mesmo que o cargo em comissão obedeça às hipóteses constitucionais, há de ser obedecida a proporcionalidade no quantitativo de cargo de carreira ou de servidores efetivos.

O conceito de proporcionalidade está relacionado à ideia de justa medida, justiça e equilíbrio, fato este que nos convence de que todos os atos públicos sejam eles do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, devem necessariamente ser pautados nessa noção essencial do instituto, que se encontra imiscuído no ordenamento jurídico como um princípio constitucional de fundamental importância para garantir o Estado de Direito, vez que tal princípio tem por escopo conter o arbítrio e impor a moderação do exercício do poder em prol da proteção dos direitos conferidos aos cidadãos.

Destaca-se, ainda, que o princípio da proporcionalidade possui grande relevância no controle do arbítrio dos atos públicos, principalmente no que concerne aos atos do Poder Administrativo, por impor a este, moderação e conformidade com os preceitos constitucionais, vez que a atividade administrativa prima pela implementação do interesse público de satisfação dos fins legais e constitucionais. Assim, a Administração deve pautar sua atuação na medida necessária e proporcional diante do caso concreto.

Deve-se registrar, por oportuno, que o princípio da proporcionalidade vincula o legislador, a Administração e o Judiciário, conforme já definiu o Supremo Tribunal Federal<sup>[3]</sup>, de tal sorte que pode ser usado: 1) na definição, formulação, elaboração e execução de políticas públicas do Poder Executivo; 2) na discussão e aprovação pelo Poder Legislativo; 3) no controle parlamentar exercido diretamente pelo Legislativo ou pelo Tribunal de Contas, bem como no controle jurisdicional de constitucionalidade que se defende seja adotado.

Por conseguinte, pode-se afirmar que na atividade administrativa, estando pautada obrigatoriamente no princípio da proporcionalidade, devem estar presentes os motivos, os fins e os meios.

Tem-se, portanto, que o caso concreto não atende a qualquer dos elementos do princípio da proporcionalidade. E, mesmo que atendesse a algum deles, tem-se como insuficiente o ato que apesar de adequado e necessário, isto é, apesar de transparecer idoneidade entre a medida imposta e a finalidade perseguida e demonstrar ser o menos lesivo aos direitos dos cidadãos, afete direito fundamental de forma tão intensa que sua manutenção se torne injustificável diante dos interesses gerais a serem protegidos com a medida, já que causa benefícios infinitamente inferiores às desvantagens que proporciona.

Sublinhe-se, consoante abordado no tópico anterior, que os cargos comissionados se referem apenas às atividades de direção, chefia e assessoramento, e não a atividades técnicas e administrativas ordinárias, ou seja, as funções técnicas e burocráticas não se enquadram no conceito legal de “*cargo em comissão*” a que faz alusão o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Por outro lado, a aplicabilidade do princípio em comento também se refere ao quantitativo de cargos em comissão, visto que a Administração - nesse caso a Câmara Municipal de Anchieta/ES - não pode criar cargo em comissão alheio às funções de chefia, direção e assessoramento e em quantitativos desproporcionais na estrutura de cargos do órgão, por representar burla à regra do concurso público.

Assim, no que concerne ao quantitativo dos cargos em comissão, vale ressaltar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que ao fazer um cotejo entre o art. 37, inciso V, da Constituição Federal e o princípio da proporcionalidade, explicitou o seguinte:

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. **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.** (RE 365.368-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22-5-07, DJ de 29-6-07). (g.n.)

O Supremo Tribunal Federal em outro julgado se posiciona no mesmo sentido das vedações às condutas abusivas em matéria de cargos em comissão. Merecem destaques as manifestações exaradas pelo Supremo Tribunal Federal na análise do RE 365.368, de relatoria do Min. Carlos Velloso, datado de 29/11/2005. Referido acórdão abordava o pedido de inconstitucionalidade da lei criadora de cargos em comissão da Câmara de Vereadores de Blumenau, sob alegação de afronta ao princípio da proporcionalidade, traduzido na discrepância entre o número de cargos efetivos e em comissão.

Naquele caso, a questão fundamental centrou-se na existência de um total de 67 servidores na Câmara, sendo destes, 42 comissionados e 25 efetivos. Baseado nesses números, o relator, acolhendo o parecer exarado pela Procuradoria-Geral da República, admitiu a existência de ofensa aos princípios da moralidade e às normas que regulam o preenchimento de cargos públicos, conforme se depreende dos seguintes trechos:

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.

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 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.

No julgamento do Agravo Interno interposto contra a decisão denegatória do recurso extraordinário (RE-AgR 365368), o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, acrescentou argumentos à inconstitucionalidade do ato administrativo, *in verbis*:

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 típica de assessoramento parlamentar dos 42 cargos criados, evidenciando-se a violação do princípio da proporcionalidade [...]. 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’. (g.n.)

Com efeito, vê-se que o Supremo Tribunal Federal entendeu por desproporcional a existência de 42 comissionados do total de 67 servidores na Câmara Municipal. A partir da análise numérica, o que se depreende do acórdão é o foco dado pela Suprema Corte à aplicação do princípio da razoabilidade ou proporcionalidade como critério orientador do comportamento da Administração Pública. No caso em exame, houve flagrante ofensa à razoabilidade e, por consequência, à proporcionalidade, ao se desvirtuar a investidura em cargos públicos que deveriam ser de provimento efetivo, por meio das vias tortas de cargos em comissão.

**Diante disso, o que diria o preclaro Tribunal Constitucional em relação ao preenchimento de aproximadamente 77% (setenta e sete por cento) da força de trabalho da Câmara Municipal de Anchieta/ES por servidores comissionados?**

Aliás, tomando por base a matéria fático-jurídica trazida ao conhecimento do Poder Judiciário nesta ação juntamente com a documentação comprobatória que a acompanha, conclui-se, de forma inequívoca, que a reiterada prática levada a efeito pela Câmara Municipal de Anchieta/ES contraria frontalmente o teor da tese firmada como Repercussão Geral no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no **Tema nº 1010 (RE nº1.041.210/SP)**, segundo a qual:

- “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”.
- (g.n.)

Quando o Supremo Tribunal Federal reconhece repercussão geral na decisão proferida em recurso extraordinário, o entendimento jurídico firmado tem de ser observado pelos jurisdicionados, especialmente pela Administração Pública, de quem se exige o rigor no cumprimento dos provimentos judiciais.

Ademais, pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, que na esteira da decisão do Pretório Excelso, encontra limite máximo no número de ocupantes de cargos efetivos.

Outrossim, diversos tribunais de justiça e tribunais de contas dos estados têm firmado o entendimento no seguinte sentido:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUADRO DE SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA. DESPROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE CARGOS COMISSIONADOS E O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS.** Necessidade de observância dos princípios da moralidade, eficiência e do concurso público. Jurisprudência do STF. Ação civil pública ajuizada pelo ministério público. Ilegalidade na formação atual do quadro de pessoal no âmbito da Câmara Municipal de Itaperuna por contrariar a regra geral do concurso público para investidura nos cargos públicos e a observância de proporcionalidade no preenchimento dos cargos em comissão, nos termos do artigo 37, II e V da Constituição Federal. Desproporcionalidade corroborada pelo termo de ajustamento de conduta firmado ainda no ano de 2009 pelo município de Itaperuna e o ministério público. O Supremo

Tribunal Federal, intérprete último da Constituição Federal, já se debruçou sobre o alcance do [artigo 37, II e V da Constituição Federal](#) e julgou o tema 1010 de repercussão geral (re 104210), manifestando-se no sentido de que **o número de cargos comissionados 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. Correta a determinação do preenchimento dos cargos efetivos vagos já criados por Lei à luz de dispositivos constitucionais e orientação do STF. Pequeno reparo quanto à tutela provisória de urgência. Parcial provimento ao recurso. (TJRJ; APL 0000357-67.2018.8.19.0026; Itaperuna; Primeira Câmara de Direito Público; Rel. Des. Edson Aguiar de Vasconcelos; DORJ 27/02/2024; Pág. 216). (g.n.)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. MUNICÍPIO DE CARPINA. INOBSERVÂNCIA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA COM MODULAÇÃO DE EFEITOS. I. Caso em exame. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça contra a Lei Municipal nº 1.819/2021, que criou 36 cargos em comissão no Município de Carpina, sob a alegação de violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e obrigatoriedade do concurso público. II. Questão em discussão. A questão consiste em verificar a constitucionalidade da criação de cargos comissionados cujas atribuições, previstas em Lei, revelam natureza técnica e burocrática, incompatível com as funções de direção, chefia e assessoramento exigidas pela Constituição. III. Razões de decidir. A descrição funcional dos cargos indica desempenho de atividades operacionais, técnicas e permanentes, que exigem provimento mediante concurso público. Configuração de desvio de finalidade na criação dos cargos em comissão, incompatíveis com os critérios estabelecidos no [art. 37, V, da Constituição Federal](#) e na jurisprudência do STF (RE 1.041.210, Tema 1.010). **Desproporcionalidade entre o número de servidores efetivos e comissionados no Município.** Reconhecimento da inconstitucionalidade da norma com modulação dos efeitos por 12 meses, para preservação da continuidade administrativa. IV. Dispositivo e tese. **Pedido julgado procedente. Tese de julgamento:** "1. É inconstitucional a criação de cargos em comissão para desempenho de funções técnicas, operacionais ou burocráticas. 2. A descrição legal das atribuições dos cargos deve evidenciar o exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento para justificar sua criação em comissão. 3. **A desproporção entre o número de servidores comissionados e efetivos pode indicar burla ao princípio do concurso público.** " Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, caput, II e V; CE/PE, art. 97; Lei nº 9.868/1999, art. 27. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1.041.210, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 26.02.2020 (Tema 1.010); STF, ADI 5542 ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 16.06.2020. (TJPE; ADI 0024087-35.2023.8.17.9000; Órgão Especial; Rel. Des. Cândido José da Fonte Saraiva de Moraes; Julg. 13/08/2025). (g.n.)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. CERCEAMENTO DE DEFESA POR JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO. REJEITADA. MÉRITO. **IRREGULARIDADES NA OCUPAÇÃO DE CARGOS COMMISSIONADOS. DESPROPORCIONALIDADE EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE CARGOS EFETIVOS.** ILEGALIDADE NA FINALIDADE E OCUPAÇÃO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E MORALIDADE. OFENSA. ALEGAÇÃO DA APELANTE DA INAPLICABILIDADE DO PRECEDENTE TESE Nº 1010 (RE Nº1.041.210/SP). DESCABIMENTO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA LEI PROCESSUAL. EFEITO VINCULATIVO. ARTIGOS 927, 1.030, INC. I, [1.042, DO CPC](#). SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. 1. O julgamento antecipado do mérito não importa em cerceamento de defesa quando a produção de provas se revela desnecessária para o deslinde do feito. 2. A postura reiteradamente adotada pela parte Apelante contraria o entendimento firmado de maneira inequívoca pelo Tribunal a quem compete dizer a última palavra a respeito da aplicação e interpretação das normas constitucionais, não cabendo ao Apelante outra atitude, que não, a de se curvar à tese firmada como Repercussão Geral no âmbito do Supremo Tribunal Federal, Tese nº 1010 (REnº1.041.210/SP).3. **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.** (TJMT; AC 1009765-25.2019.8.11.0003; Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo; Rel. Des. Gerardo Humberto Alves Silva Júnior; Julg 13/12/2022; DJMT 19/12/2022). (g.n.)

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CARGOS COMMISSIONADOS. CÂMARA MUNICIPAL DE CUJUBIM. INCONSISTÊNCIAS A SEREM CORRIGIDAS. Os cargos públicos em comissão, porque fazem ingressar no serviço público pessoas estranhas à administração, devem ser criados de maneira excepcional e especificamente para atender a funções de direção, chefia ou assessoramento, cujo percentual mínimo de ocupação por servidores de carreira deve guardar relação com o princípio da proporcionalidade, para que não haja desarrazoada disparidade entre o número de pessoas estranhas à administração e servidores de carreira. A teor do [art. 37, v, da cf/88](#), norma infraconstitucional deve estabelecer os casos, condições e percentuais mínimos em que os cargos em comissão criados deverão ser destinados

exclusivamente à servidores de carreira, providência a ser adotada pela administração, a fim de dar maior concretude à norma constitucional. **Em atendimento aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, recomenda-se que, no mínimo, 50% dos cargos em comissão criados sejam reservados para servidores efetivos, entendimento esse que é seguido por inúmeras instituições, a exemplo do cnj, cnmp, tjro, tcero, executivo federal, dentre outros.** Observada desproporcionalidade na criação de cargos comissionados e efetivos, bem como na reserva e provimento de cargos comissionados, importa sejam expedidas determinações e fixado prazo para adequação da câmara municipal ao que preceitua a cf/88. (TCERO; TC 00696/21; Ac. 00235/23; Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva; Julg. 17/04/2023; Publ. 04/05/2023). (g.n.)

Portanto, as informações até aqui apresentadas como elemento de prova atestam que **aproximadamente 77% (setenta e sete por cento) do quadro de servidores da Câmara Municipal de Anchieta/ES é ocupado por servidores comissionados, viola frontalmente a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1110, no tocante à necessária relação de proporcionalidade entre o número de cargos comissionados e de servidores ocupantes de cargos efetivos**, fato que somente pode ser corrigido por intervenção do Poder Judiciário. E esse excesso de servidores comissionados encontra justificativa na histórica ausência de concurso público para o quadro de carreira da Câmara Municipal de Anchieta/ES.

O último concurso realizado pela Câmara Municipal de Anchieta/ES data de 2012 e foi destinado a prover 19 (dezenove) vagas decorrentes de vacâncias<sup>[4]</sup>. Portanto, a histórica ausência de realização de concurso público periódico, a extinção de cargos de provimento efetivo, a transformação desses em cargos comissionados ou mesmo a direta criação desses últimos em detrimento de concursados ao longo de mais de uma década, demonstram a total falta de interesse da Câmara Municipal de Anchieta/ES de prover seu quadro de apoio com pessoal de carreira admitido por meio de concurso público, o que denota clara desobediência aos mandamentos constitucionais.

Além disso, violam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa (este pela ausência de uma memória institucional e de seleção criteriosa e qualitativa de mão de obra), bem como a regra do concurso público.

Por todo o exposto, evidencia-se que a criação dos cargos em comissão deve obedecer ao princípio da proporcionalidade, ou seja, deve ter por termo inicial a verificação dos motivos, e se há pressupostos fáticos que possibilitem a gênese dos cargos em comissão. Por conseguinte, deve-se perquirir se os meios e os fins colimados estão sendo respeitados, ou seja, se o interesse social está sendo assegurado.

Portanto, ressalta-se que a criação indiscriminada de cargos comissionados dentro de uma mesma entidade ou órgão estatal, acaba por transpor as barreiras do aceitável, sendo inconcebível que a quantidade de cargo em comissão supere os efetivos, vez que o concurso público, neste caso, deixa de ser a regra, e passa a representar a exceção, motivo este que afronta de forma direta os postulados constitucionais.

### **3. DA TUTELA INIBITÓRIA**

Ao postular que a CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA/ES passe a cumprir normas cogentes e, então, cesse a afronta ao disposto na Constituição Federal, o Ministério Público Estadual pretende impedir que se repita a infração à ordem jurídica, aos objetivos fundamentais do Estado e à sociedade, o que se pode conseguir pela imposição de multa suficiente para coibir a prática irregular. Multa que, evidentemente, só incidirá se a demandada mantiver o descumprimento ou voltar a descumprir a obrigação que lhe for imposta pelo Poder Judiciário.

Para tanto, é necessário impor à demandada a obrigação constante nos pedidos que se formularão adiante. Uma vez demonstrada a ilicitude das condutas da demandada, por contrariedade à ordem jurídica, aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública e aos direitos transindividuais e indisponíveis, a conduta da requerida deve ser adequada, a fim de evitar que o ilícito constitucional se perpetue e se repita, com indiscutíveis prejuízos à coletividade, motivo pelo qual a presente ação objetiva um provimento jurisdicional que se projeta para o futuro, de caráter inibitório e de tutela preventiva (arts. 497 do Código de Processo Civil, 84 do Código de Defesa do Consumidor e 11 da Lei nº 7.347/1985).

Independente de eventual composição, busca-se obter a fixação no título executivo judicial de condenação não só à cessação da conduta, mas também a não repetição da mesma, perfazendo tutela inibitória que se volta ao futuro. Do contrário, a cada repetição das mesmas condutas ilícitas ter-se-ia que ajuizar nova ação civil pública.

Diferentemente da tutela puramente reparatória, que visa à indenização de dano já ocorrido, a tutela inibitória tem como objetivo impedir a consumação do ilícito ou a perpetuação de sua prática, razão pela qual o parágrafo único do artigo 497 do Código de Processo Civil estabelece que, para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou mesmo sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

Sobre o assunto, são precisas as lições de LUIZ GUILHERME MARINONI<sup>[5]</sup>:

A tutela inibitória, configurando-se como tutela preventiva, visa a prevenir o ilícito, culminando por apresentar-se, assim, como uma tutela anterior à sua prática, e não como uma tutela voltada para o passado, como a tradicional tutela ressarcitória.

Quando se pensa em tutela inibitória, imagina-se uma tutela que tem por fim impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito, e não uma tutela dirigida à reparação do dano. Portanto, o problema da tutela inibitória é a prevenção da prática, da continuação ou da repetição do ilícito, enquanto o da tutela ressarcitória é saber quem deve suportar o custo do dano, independentemente do fato de o dano ressarcível ter sido produzido ou não com culpa.

A tutela inibitória é caracterizada por ser voltada para o futuro, independentemente de estar sendo dirigida a impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito. Note-se, com efeito, que a inibitória, ainda que empenhada apenas em fazer cessar ou ilícito ou impedir a sua repetição, não perde a sua natureza preventiva, pois não tem por fim reintegrar ou reparar o direito violado.

A inibitória funciona, basicamente, através de uma decisão ou sentença que impõe um não fazer ou um fazer, conforme a conduta ilícita temida seja de natureza comissiva ou omissiva. Este fazer ou não fazer deve ser imposto sob pena de multa, o que permite identificar o fundamento normativo-processual desta tutela nos arts. 461 do CPC e 84 do CDC.

Já o fundamento maior da inibitória, ou seja, a base de uma tutela preventiva geral, encontra-se – como será melhor explicado mais tarde – na própria Constituição da República, precisamente no art. 5º, XXXV, que estabelece que “a lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. “[...] a tutela inibitória não deve ser compreendida como uma tutela contra a probabilidade do dano, mas sim como uma tutela contra o perigo da prática, da continuação ou da repetição do ilícito, compreendido como ato contrário ao direito que prescinde da configuração do dano.

Nesse sentido, ainda que a demandada regularize momentaneamente sua conduta, frise-se por força do processo judicial, tal comportamento não tem o condão de afastar a tutela inibitória, haja vista que tal instituto jurídico está desvinculado de eventual regularização posterior da prática ilegal.

É que diante do caráter continuativo da tutela inibitória, caracterizada por projetar os efeitos da condenação para o futuro, evitando que o ilícito volte a ocorrer, basta a comprovação da lesão à ordem

jurídica. Outro não é o entendimento consolidado no âmbito da jurisprudência dos Tribunais Superiores, a exemplo de precedente proferido pelo Superior Tribunal de Justiça:

**RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. CONDIÇÕES DA AÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. INTERESSE DE AGIR. TUTELA INIBITÓRIA. PRESENÇA. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS CÍVEL E PENAL.** 1. Ação ajuizada em 11/02/2014. Recurso especial interposto em 29/01/2016 e atribuído a este Gabinete em 17/05/2017. 2. O propósito recursal consiste em determinar a possibilidade de se utilizar a tutela inibitória, com condenação de multa cominatória, para evitar a utilização de dados indevidamente obtidos pelo recorrido. **3. A ação inibitória pode ser definida como aquela que tem por objetivo alcançar provimento judicial apto a impedir a prática futura de um ato antijurídico, sua continuação ou repetição.** 4. Há interesse de agir, em ação que pleiteia tutela inibitória, quando houver a demonstração de que há um risco concreto e real de que o direito tutelado esteja em uma situação de vulnerabilidade. 5. As condições da ação devem ser aferidas com base na teoria da asserção, ou seja, à luz das afirmações deduzidas na petição inicial, dispensando-se qualquer atividade instrutória. Precedentes. 6. É fato inconteste no ordenamento jurídico pátrio que as esferas cível e criminal são independentes, com as formas de interferência entre elas previstas expressamente em lei. Precedentes do STJ. 7. Não se trata, na hipótese dos autos, apenas de evitar a prática de crime de estelionato, mas de resguardar a base de dados da recorrente, evitando consultas e alterações por terceiro não autorizado. 8. Recurso especial conhecido e provido. (STJ – 3ª Turma, REsp 1.731.125-SP, Min. Rel. Nancy Andrighi, julgado em 27/11/2018) (g.n.)

Por esses motivos, a presente ação deve ser julgada procedente para que seja deferida a tutela inibitória, a qual objetiva a integridade do ordenamento jurídico constitucional, especialmente os princípios que regem a Administração Pública e a regra constitucional de acesso aos cargos públicos, independentemente da ocorrência do dano presente ou futuro.

#### **4. DA TUTELA DE EVIDÊNCIA (pedido de provimento liminar)**

Segundo o preconizado pelo art. 294 do Código de Processo Civil, a tutela provisória pode fundamentar-se em urgência e, conforme o caso concreto, evidência, a qual pressupõe a demonstração de que as afirmações de fato estejam comprovadas, tornando o direito, como a própria nomenclatura indica, evidente. Vejamos:

Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Nota-se que o artigo 311, inciso IV, do Código de Processo Civil destaca a prescindibilidade da demonstração do perigo da demora para concessão da tutela provisória de evidência, confira-se:

Art. 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:

II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;

[...]

IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente.

Sobre o tema, lecionam Fredie Didier Jr., Rafael Alexandria de Oliveira e Paula Sarno Braga<sup>[6]</sup> que, *in verbis*:

A aplicação da hipótese de tutela provisória de evidência exige o preenchimento de três pressupostos:

O primeiro deles é que a evidência seja demonstrada pelo autor e não seja abalada pelo réu mediante prova exclusivamente documental. Deve tratar-se de causa cuja prova seja basicamente documental. Uma interpretação extensiva permite que se considere aí abrangida a prova documentada (como a prova emprestada ou produzida

antecipadamente), bem como a evidência de fatos que independem de prova ou mais provas (como o notório, o incontroverso e o confessado).

O segundo é que o autor traga prova documental (ou documentada) suficiente dos fatos constitutivos do seu direito que, por isso, já é evidente.

E o terceiro é a ausência de contraprova documental suficiente do réu, que seja apta a gerar “dúvida razoável em torno: (i) do fato constitutivo do autor; ou (ii) do próprio direito do autor – quando adequadamente demonstrado fato que o extinga, impeça ou modifique.

É de clareza solar que a presente ação está instruída com prova documental suficiente para demonstrar a manifesta afronta à regra constitucional insculpida no art. 37, incisos I a V, da Constituição Federal, que disciplina o provimento de cargos comissionados no âmbito da Administração Pública Brasileira.

Diante da situação fático-jurídica apontada e considerando o princípio da indisponibilidade do interesse público, tem-se que o caso concreto subsume-se ao preconizado pelo parágrafo único do art. 311 do Código de Processo Civil, que **permite ao juiz decidir liminarmente casos em que as alegações autorais possam ser comprovadas documentalmente e já haja tese firmada em julgamento de casos repetitivos.**

Ora, os documentos integrantes do inquérito civil que lastreia a presente ação comprovam as alegações ministeriais e a tese firmada no Tema nº 1010 (RE nº1.041.210/SP), com repercussão geral reconhecida, aduz que 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 e que 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.

Neste sentido, o Ministério Público Estadual requer a concessão de tutela liminar de evidência para que a demandada seja compelida por esse douto Juízo ao cumprimento das seguintes obrigações:

- a) Abstenha-se de admitir/contratar servidores públicos em seu quadro de pessoal em desacordo com a regra do prévio concurso público, prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento à ordem judicial;
- b) Observe integralmente o disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal quanto às funções de confiança e cargos em comissão, de modo que as funções de confiança e os cargos em comissão destinem-se, exclusivamente, às funções de direção, chefia e assessoramento, abstendo-se de nomear pessoas para o desempenho de atividades meramente burocráticas, técnicas ou operacionais, devendo observar, nas referidas nomeações, a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado e a qualificação técnica mínima exigida para o cargo, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento da ordem judicial;
- c) Passe a cumprir a necessária relação de proporcionalidade entre o número de cargos comissionados e o número de servidores ocupantes de cargos efetivos, devendo ser observado o percentual de até 50% (cinquenta por cento) do quantitativo dos cargos efetivos, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento da ordem judicial;

**d)** Promova a exoneração, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias de todas as pessoas nomeadas para o exercício de cargos comissionados, cuja nomeação ocorreu em violação ao disposto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, especialmente aqueles cargos que se destinam ao desempenho de atividades meramente burocráticas, técnicas ou operacionais ou em manifesta desproporcionalidade ao quantitativo de cargos efetivos, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento da ordem judicial.

## 5. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer o Ministério Público Estadual:

**a)** Seja a presente petição autuada, juntamente com os autos do Inquérito Civil nº 2020.0001.9024-35, que segue anexo, e processada na forma e no rito preconizado na Lei nº 7.347/1985;

**b)** Seja **designada audiência de conciliação**, nos termos do art.334 e seguintes do Código de Processo Civil;

**c)** Inexistindo composição amigável, seja **concedida a tutela de evidência** nos termos dos pedidos formulados acima (item 4), tornando-os definitivos, após o trânsito em julgado;

**d)** A **citação** da requerida, para, querendo, oferecer a resposta que entender pertinente, no prazo, na forma e sob as penas da lei, permitindo-se ao Oficial de Justiça utilizar-se da exceção prevista no art. 212, § 2º, do Código de Processo Civil;

**e)** A **procedência integral dos pedidos**, condenando a requerida (tutela que deve guardar também natureza inibitória) ao cumprimento das seguintes obrigações:

e.1) Abstenha-se de admitir/contratar servidores públicos em seu quadro de pessoal em desacordo com a regra do prévio concurso público, prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento da ordem judicial;

e.2) Observe integralmente o disposto no art. 37, inciso V da Constituição Federal quanto às funções de confiança e cargos em comissão, de modo que as funções de confiança e os cargos em comissão destinem-se, exclusivamente, às funções de direção, chefia e assessoramento, abstendo-se de nomear pessoas para o desempenho de atividades meramente burocráticas, técnicas ou operacionais, devendo observar, nas referidas nomeações, a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento da ordem judicial;

e.3) Passe a cumprir a necessária relação de proporcionalidade entre o número de cargos comissionados e o número de servidores ocupantes de cargos efetivos, observando o percentual de no máximo 50% (cinquenta por cento) do quantitativo dos cargos efetivos, dos quais no mínimo 50% (cinquenta por cento) serão exercidos por servidores de carreira, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento da ordem judicial;

e.4) Promova a exoneração, no prazo de até 90 (noventa) dias do trânsito em julgado, caso prazo menor não tenha sido concedido, de todos as pessoas nomeadas para o exercício de cargos comissionados, cuja nomeação ocorreu em violação ao disposto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, especialmente aqueles cargos que se destinam ao desempenho de atividades meramente burocráticas, técnicas ou operacionais ou em manifesta desproporcionalidade ao quantitativo de cargos efetivos, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento da ordem judicial;

e.5) Realize concurso público, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para o provimento de cargos efetivos do quadro de carreira da Câmara Municipal de Anchieta/ES em número suficiente ao bom e fiel cumprimento de sua função institucional, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento da ordem judicial;

e.6) Imponha a requerida a obrigação de fazer consistente em publicar em site institucional, com fácil acesso ao público, a relação atualizada de todos os nomeados em funções de confiança, cargos e/ou empregos em comissão e temporários, com os nomes das pessoas, o nome dos cargos, o número do ato e data da nomeação, a informação sobre lotação, valor mensal dos gastos para o pagamento de todas as funções de confiança e cargos em comissão ocupados e definidos em lei, independente do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, sob pena de imposição de multa cominatória no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de não atendimento da ordem judicial;

**f)** A produção de todas as provas admitidas em direito, notadamente juntada posterior de documentos, prova pericial e oitiva de testemunhas, dentre outras determinadas pelo Juízo;

**g)** A dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, conforme o art. 18 da Lei nº 7.347/85;

Dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Anchieta/ES, data da assinatura eletrônica.

**ROBSON SARTÓRIO CAVALINI**  
**Promotor de Justiça**

---

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 6ª edição, Editora Fórum, Belo Horizonte, 010, p. 874/875.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 6ª edição, Editora Fórum, Belo Horizonte, 010, p. 873.

[3] CANOTILHO, 1998 apud Gilmar Ferreira Mendes, voto vencedor proferido na IF 2915/SP, 03/02/2003. DJ 28/11/2003, p. 00011. EMENT. v. 02134-01, p. 00152. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. MARCO Aurélio. Relator(a) do acórdão: Min. Gilmar Mendes, p. 3.

[4] Disponível em: < [https://www.gualimconsultoria.com.br/attachment/docs/50\[34CABA1B\]26122012104919.pdf](https://www.gualimconsultoria.com.br/attachment/docs/50[34CABA1B]26122012104919.pdf)>, < [https://www.gualimconsultoria.com.br/attachment/docs/49\[4C4D3C11\]18092012151314.pdf](https://www.gualimconsultoria.com.br/attachment/docs/49[4C4D3C11]18092012151314.pdf)> e < <https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/12162/documentos/64/31da6d01370e7856986f40707ee767f7.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2025.

[5] MARINONI, Luiz Guilherme, **Tutela Inibitória**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1998, pág. 37.

[6] **Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e Tutela Provisória** – 10. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015, p. 629.