



## **PARECER JURÍDICO**

**Projeto de Lei Complementar; excesso; cargo comissionado; Poder Legislativo; Competência Privativa; juridicidade; técnica legislativa; legalidade; Constitucionalidade; burla a concurso.**

### **I – RELATÓRIO:**

Vem ao exame desta Procuradoria a solicitação de Parecer sobre a legalidade e moralidade do Projeto de Lei Ordinária Legislativo nº 72 de 2022 que altera as leis 1.768/2021 e 1.852/2022, que dispõe sobre a reestruturação dos Cargos em Comissão da Câmara Municipal de Toritama e dá outras providências, de Autoria da Mesa Diretora; protocolado no SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo em 04/11/2022 no endereço: <https://sapl.toritama.pe.leg.br/materia/627>

### **II – DO FUNDAMENTO:**

#### **II.I – DA EXISTÊNCIA DE VICIO DE INICIATIVA**

Cumpre-nos aclarar que o mencionado projeto de lei é de autoria da Mesa Diretora onde estabelece a reestruturação dos servidores comissionados da referida Câmara de Vereadores de Toritama, onde propuseram a criação de mais 13 (treze) cargos de provimento em comissão, passando assim o quadro ao total de 59 (cinquenta e nove) cargos de provimento em comissão revogando e alterando a Lei nº 1.852/2022 sendo os seus efeitos atribuídos a partir de 01º de janeiro de 2023.

De modo incumbe-se esta Procuradoria o dever de explicar que o mencionado projeto padece de vício de iniciativa, onde nos termos no art. 26 da Lei Orgânica Municipal em seu inciso II é de competência da Mesa Diretora dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e



funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração. Analisando o mencionado projeto, o mesmo só foi assinado por três dos membros da Mesa Diretora, sendo assim constatada o vício de iniciativa.

## **II.II – ANÁLISE DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE**

É notório que a administração pública pode e, em certos casos, deve criar cargos comissionados de provimento precário e exoneração descomplicada. Cargos que devem ser ocupados por pessoas de extrema confiança do agente político.

Os cargos em comissão têm seu papel fundamental na administração pública, isso é inegável. Com previsão na Constituição Federal, pode parecer estranho se falar que sua criação possa ser inconstitucional, mas pode ser sim quando foge aos propósitos republicanos.

Em sua complexidade (que reflete a enormidade de nosso país e de sua máquina administrativa), a Constituição Federal apresenta uma infinidade de dispositivos, que podem apresentar suposta contradição. No entanto, vemos que muitas das permissões contidas na Carta Magna representam na verdade freios, limitações, respeito a preceitos maiores.

Apesar da possibilidade constitucional da criação de cargos em comissões, existem fronteiras para a sua criação: a possibilidade de recursos financeiros, o limite com despesa de pessoal, o equilíbrio entre cargos de provimento efetivo e comissionados, o Princípio da Moralidade, a proporcionalidade, a razoabilidade, dentre vários outros.

Da análise do Projeto de Lei Ordinária do Legislativo nº 72/2022 denota-se a pretensão de aumentar em 30,2% (trinta vírgula dois por cento) o número de cargos comissionados com a criação mais 13 (treze). A nosso ver representa infração a vários dispositivos constitucionais manchando de ilegalidade a proposição.

O Supremo Tribunal Federal já afirmou o caráter excepcional do cargo em comissão, reputando desatendido o princípio da proporcionalidade quando as circunstâncias fáticas assim indicarem.

Como o excelso STF já pacificou entendimento (ADI 3706-4, de 15 de agosto de 2007, relatoria do eminente ministro Gilmar Mendes), alguns pormenores merecem relevo:



- a) **A exigência constitucional do concurso público (artigo 37, II) não pode ser contornada pela criação desarrazoada e arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança**, único motivo a justificar a livre nomeação e exoneração;
- b) Portanto, em derradeiro, a ocupação de cargos de natureza eminentemente técnica, como se tem na espécie, deve ocorrer mediante a realização de concurso público;

Convém transcrever, ainda, o disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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**;

Por fim, dado que a Câmara Municipal de Toritama conta apenas com Vereadores (ocupação de cargo mediante voto popular) e ocupantes de cargos comissionados (escolha discricionária do Presidente da Câmara) podemos afirmar que tal projeto de lei afronta o Art. 37, V da Constituição, que determina o estabelecimento por lei, de percentual mínimo de servidores de carreira para preencherem os comissionados.



## II.III – DAS AÇÕES DOS ÓRGÃOS FISCALIZADORES

Compete ao Tribunal de Contas do Estado, ao Ministério Público de Contas e ao Ministério Público Estadual a fiscalização das receitas e despesas dos municípios (apesar de óbvio se faz necessário explica-se: composto pela Administração Pública Direta e Indireta, incluídos os Poderes Executivo e Legislativo Municipais) e observância da legalidade dos seus atos.

Não se pode entender como ingerência as fiscalizações, determinações e imposições dos órgãos incumbidos legalmente desses cargos. Dito isso, relembremos que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco apontou por duas oportunidades o excesso de cargos comissionados e fundamenta nesse aspecto (além de outros) a possibilidade de rejeição das contas dos exercícios 2018 e 2020 da Câmara de Vereadores de Toritama (Processos: 19100340-2 e 21100247-1).

### **PROCESSO TCE-PE N° 19100340-2**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Gestão

**EXERCÍCIO:** 2018

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Câmara Municipal de Toritama

#### **INTERESSADOS:**

DIMAS TAVARES DA SILVA

EDSON CLAITON DA SILVA (OAB 17130-PE)

JOSÉ ARIMATEA DE CARVALHO

EDSON CLAITON DA SILVA (OAB 17130-PE)

A apontou que, a Câmara Municipal de Toritama Auditoria reorganizou o quadro de pessoal e, conforme Leis Municipais nºs 1.547/2017 e 1.636/2018 (Docs.69-70), constatou-se que só foram criados cargos comissionados, inexistindo cargos de provimento efetivo, segundo declarado pela administração (Doc. 71).

Informou que o número de cargos comissionados ocupados são de 36 e efetivo (Vereadores) são de 13, conforme folhas de pagamentos, portarias de nomeação, declaração da Administração (Docs. 75-77) e registros no sistema Tome Contas desta Corte.



Segundo a Auditoria o excesso de cargos comissionados na Câmara Municipal de Toritama já havia sido apontado no relatório do exercício financeiro de 2015 (Processo TCE-PE nº 161003813), tendo esta Corte de Contas recomendado, com Acórdão nº 1.317/18, medidas de ajuste no quantitativo de servidores do

Legislativo, observando a Razoabilidade e o Princípio da Isonomia quando do ingresso aos Cargos Públicos.

Acrescenta que essa irregularidade é recorrente e, muito embora esta Corte de Contas venha alertando, sugerindo e recomendando a situação vem se perpetuando.

A análise da Auditoria, tendo como referência o mês de dezembro de 2016, identificou que o quantitativo total dos servidores aumentou em 29,63% em 2017 e, basicamente o mesmo em 2018, ou seja, 27 servidores desempenhavam suas funções na Câmara em 2016 e, em dezembro de 2018 eram 36. Os servidores detentores de cargos comissionado representam 100,00% do total de servidores; já as remunerações desses servidores aumentou em 141,96%, passando de R\$ 60.658,49, em 2016, para R\$146.766,80 em 2018.

(...)

**PROCESSO TCE-PE Nº 21100247-1**

**RELATOR: MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA**

**MODALIDADE - TIPO:** Auditoria Especial

**EXERCÍCIO:** 2020

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Câmara Municipal de Toritama

**INTERESSADOS:**

DIMAS TAVARES DA SILVA

JOSE COELHO PEREIRA JUNIOR

JOSÉ ARIMATEA DE CARVALHO

EDSON CLAITON DA SILVA (OAB 17130-PE)

(...)

**2.1.3. Excesso de cargos comissionados em relação aos cargos efetivos**

(...)

Conquanto a determinação para realizar concurso público veiculada pelo Acórdão T.C. nº 1431/13 (doc. 20) acima transcrito, a Câmara de Toritama não realizou concurso até o exercício 2015, sendo emitida nova determinação para



a realização de concurso por meio do Acórdão nº 1317/2018 (doc. 19). Eis excerto do acórdão:

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Câmara Municipal de Toritama, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas:

[...]

2. Adotar providências no sentido de precisar o quantitativo necessário de servidores para o atendimento às atividades do Legislativo dentro da razoabilidade, promovendo o respectivo Concurso Público e reduzindo o quantitativo de Cargos Comissionados, promovendo assim o atendimento ao Princípio da Isonomia quando do ingresso aos Cargos Públicos;

Diante das determinações acima evidenciadas, solicitaram-se, por meio do item 19 Ofício IRSU-AUD5 nº 01 - CMT/2020 (doc. 04), informações do último concurso para contratação de servidores efetivos do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Toritama. O Ofício nº 141/2020 (doc. 9) atendeu à solicitação nos seguintes termos: "Por fim, informo, que em atenção ao solicitado no item 19 não foi realizado concurso público nesta Casa Legislativa".

Logo, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já determinou que a Câmara Municipal de Toritama, em duas oportunidades, realize concurso público. Entretanto, as determinações não foram cumpridas. Ressalta-se que a determinação do Acórdão T.C. nº 1431/13 fora publicada em setembro de 2013, ou seja, aproximadamente, 7 anos entre a ordem e a execução desta auditoria.

Conforme o todo exposto, entende-se que cabe ao Sr. José Arimatéa de Carvalho, Presidente da Câmara, a aplicação da multa prevista no art. 73, inc. XII, da Lei Estadual nº 12.600/2004, por permitir que os cargos públicos da Câmara Municipal de Toritama fossem ocupados somente por servidores em comissão, quando deveria realizar estudos das reais necessidades de pessoal da Casa Legislativa e realizar concurso público.



A Câmara de Toritama incorre na possibilidade de sofrer Ação Civil Pública ou Inquérito Civil com a finalidade de realização de Concurso Público para provimento de cargos. O Representante do Ministério Público Estadual celebrou, em novembro de 2022, Termo de Ajustamento de Conduta com a Câmara do Recife por fato semelhante<sup>1</sup>:

**Recife: Excessividade de cargos comissionados na Câmara de Vereadores motiva ajuizamento de ação civil anteriormente, foi apresentada proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelo MPPE para adequação da proporção, mas o TAC não foi firmado pelo presidente da Câmara de Vereadores do Recife.**

(...)

Inquérito Civil n. 201/2018 – Em 2018, a 15ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania do Recife instaurou o IC n.201/2018 para apurar o excessivo número de cargos de provimentos em comissão em detrimento de cargos de provimento efetivo no âmbito da Câmara de Vereadores do Município do Recife, bem como para apurar a suposta ausência de concurso público no âmbito da Câmara destinado ao provimento de cargos efetivos em sua estrutura funcional.

#### **II.IV – DO DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS REGIMENTAIS**

Deve o Projeto de Lei nº 72/2022 ser arquivado de plano por descumprir Normas Regimentais.

Manda o Regimento Interno que:

Art. 120. Proposição é toda a matéria sujeita à deliberação do Plenário, qualquer que seja o seu objeto.

(...)

§ 2º Toda a proposição deverá ser redigida com clareza e em termos explícitos e sintéticos, observando a técnica legislativa e que não

<sup>1</sup> <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/16801-recife-excessividade-de-cargos-comissionados-na-camara-de-vereadores-motiva-ajuizamento-de-acao-civil> (acesso em: 04 de nov. de 2022)



contrariem normas constitucionais, legais e regimentais.

§ 3º As proposições que fizerem referência a leis e demais atos legais ou tiverem sido precedidas de estudos, pareceres ou despachos, deverão vir acompanhadas de cópia dos referidos textos. (grifo nosso)

Uma simples análise da proposição apresentada demonstra que esta não veio acompanhada de mensagem, indicando os motivos e o pedido de regime de tramitação, nem das leis que altera (as Leis Municipais nº 1.768/2021 e 1.852/2022)

Mais uma vez, seguindo o determina o Regimento Interno:

Art. 123. A Mesa deixará de aceitar qualquer proposição que:

(...)

III - aludindo a Lei, Decreto, regulamento ou qualquer outro dispositivo legal, não se faça acompanhar de sua transcrição, ou seja, redigida de modo que não se saiba, através de simples leitura, qual a providência objetivada;

(...)

VI - esteja em desacordo com o § 2º do artigo 120;

### III – CONCLUSÃO:

À luz do que fora exposto, opinamos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária do Legislativo nº 72/2022 por conter:

- a) vício de iniciativa;
- b) incompatibilidade com o disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;
- c) desatender critério do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos processos nº 161003813; 19100340-2 e 21100247-1;
- d) descumprir os arts. 120, §§ 2º e 3º e 123, III e VI do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Toritama.



# PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE  
Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



Salvo melhor juízo,

É o Parecer.

Toritama, 08 de Novembro de 2022.

**JOSE COELHO  
PEREIRA  
JUNIOR**

Assinado de forma  
digital por JOSE  
COELHO PEREIRA  
JUNIOR  
Dados: 2022.11.09  
13:33:52 -03'00'

---

José Coelho Pereira Junior  
**Procurador Geral**  
**OAB/PE 38.158 – D**

---

Samara Sociedade Individual de  
Advocacia  
**Assessoria Jurídica**  
**CNPJ: 42.618.070/0001-58**

---

Emerson Luis da Silva Petrimperni  
**Assessoria Jurídico-Legislativa**  
**CNPJ: 41.858.646/0001-91**

---

Lilian Kalyne Carneiro da Rocha Lima  
**Assessora Jurídica**  
**OAB/PE 22.262 - D**