



MEMORANDO/GAB/VR/SF N.º 026/2023

Quissamã-RJ, 04 de julho de 2023

À COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTO, OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS - CJRFOOSP

Ref: **Mensagem n.º 34/2023 e Projeto de Lei n.º 62/2023**

“A porta, por onde legitimamente se entra no offício, é só o merecimento (...) o que entra pela porta, poderá vir a ser ladrão, mas os que não entram por ella já o são. Uns entram pelo parentesco, outros pela amizade, outros pela valia, outros pelo suborno, e todos pela negociação. E quem negoceia não ha mister outra prova; já se sabe que não vae a perder. Agora será ladrão oculto, mas depois ladrão descoberto.” (Sermão do Bom Ladrão. Obras completas do Padre António Vieira, vol. V, p. 68, Porto, Livraria Chardron, 1907)

Excelentíssimos Senhores Membros da CJRFOOSP,

Cumprimentando-os cordialmente, venho à presença de Vossa Excelência, informar e solicitar providências pois encontra-se sob vossa apreciação as proposições acima destacadas, quais sejam a Mensagem n.º 34/2023, onde se requer a tramitação em regime de urgência especial do Projeto de Lei n.º 62/2023, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Administração Direta do Município de Quissamã, alterando a Lei Municipal n.º 2.937 de 05 de maio de 2021 e dá outras providências, ambas de autoria do Executivo; o que faço nos termos seguintes.

I – DA MENSAGEM N.º 34/2023 – AUSÊNCIA DE NATUREZA QUE EXIJA APRECIÇÃO IMEDIATA

A Mensagem n.º 34/2023, da lavra da Exma. Sr.^a Prefeita, solicita que seja concedido ao PL n.º 62/2023 a tramitação em Regime de Urgência Especial.

A Resolução Legislativa n.º 62 de 18 de julho de 2018 – Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Quissamã-RJ, estabelece em seu art. 138, §1º que:

Art.138- A concessão de Urgência Especial estará sujeita a assentimento do Plenário e dependerá de provocação por escrito da Mesa, de proposta



de maioria absoluta dos Vereadores ou de manifestação da Comissão autora de proposição em assuntos de sua especialidade ou de sua competência.

§1º- O Plenário somente considerará a urgência especial quando a proposição, por sua natureza, exigir apreciação imediata, sem o que perderá a oportunidade ou a eficácia.

Veja-se, então, que o Regimento Interno da CMQ estabelece requisitos para que o Regime de Urgência Especial seja concedido, quais sejam: a) que a natureza da proposição exija apreciação imediata; e b) que resulte em perda de oportunidade ou de eficácia a não apreciação da proposição sob tal regime.

No caso em tela, o PL n.º 62/2023 dispõe sobre a estrutura administrativa da Administração Direta do Município de Quissamã, alterando a Lei Municipal n.º 2.937 de 05 de maio de 2021 e dá outras providências, a bem da verdade modifica a estrutura de algumas Secretarias e cria inúmeros novos cargos em comissão.

Logo se conclui, da simples leitura da proposição que esta não possui natureza urgente, visto que a máquina administrativa opera normalmente sem as alterações propostas pelo PL. Tampouco resultará em perda de oportunidade ou de eficácia, visto que o Poder Executivo poderia a qualquer tempo propor a reestruturação.

Sendo assim, estão ausentes os requisitos estabelecidos pelo Regimento Interno desta Casa de Leis, que autorizariam a concessão do Regime de Urgência Especial, devendo o parecer desta ilustre Comissão opinar desfavoravelmente à concessão do Regime de Urgência Especial em razão do não preenchimento dos requisitos previstos na norma supracitada.

II – DO PROJETO DE LEI N.º 62 – DA ILEGALIDADE, IMORALIDADE E ABSOLUTA LESIVIDADE AO ERÁRIO MUNICIPAL

Além de não possuir natureza que exija o seu trâmite com urgência, o Projeto de Lei n.º 62/2023 se traduz numa verdadeira afronta aos princípios basilares que devem reger a atividade administrativa do Estado.

Sob o obscuro contexto de sua concepção, o referido PL prevê a modificação da Lei Municipal n.º 2.937 de 05 de maio de 2021, criando 708 (setecentos e oito) novos cargos comissionados, onerando em mais de 6 milhões de reais por ano o gasto público com cargos de provimento em comissão.



Além de vir desacompanhada de justificativa plausível para a criação de tantos novos cargos comissionados, não há a menor demonstração sobre quais seriam os objetivos a serem alcançados com a edição da nova lei – por qual motivo a estrutura e funcionamento estariam, pois, “inadequados”? Não há resposta, nos expedientes encaminhados pela Chefe do Executivo, a respeito.

Mesmo que houvesse – e não há – descrição sobre eventuais problemas estruturais, seria de crucial importância a descrição do que se pretende, especificamente, com a criação de tantos cargos em comissão. Como trabalhariam os ocupantes dos referidos cargos? Por qual motivo seriam necessários, por exemplo, mais de 200 (duzentos) novos assessores no Gabinete da Prefeita? Qual seria o critério de produtividade eleito para tal contratação?

Não há qualquer possibilidade de se aferir a justificativa real e meritória para a criação de tantos cargos.

E este é, sem qualquer outro raciocínio, um insanável vício de motivação, que traria ônus orçamentário ao Erário.

É fundamento básico de Direito Público que o Estado, no exercício de suas atividades, não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa dos próprios interesses e conveniências.

Enquanto ao particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na esfera pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Por essa razão, o agente público, no desempenho da função estatal, deverá pautar sua conduta de acordo com os comandos da lei, sob pena de trair o interesse público, cujo resguardo justifica a própria existência do Estado.

É esse, e somente esse, o corolário do PRINCÍPIO DA LEGALIDADE que está previsto na Constituição Federal.

Observando-se que os princípios são as ideias fundamentais do sistema jurídico, esses guardam a função de conferir ao sistema sentido lógico, harmonioso e racional, facilitando a compreensão de seu funcionamento, exercendo a função de legitimar o ordenamento jurídico.

CARLOS ALBERTO BITTAR diz que *“esses princípios legitimam o ordenamento jurídico, na medida em que representam os ideais primeiros de justiça, que se encontram insitos na consciência coletiva dos povos, através dos tempos e dos espaços”* (Curso de Direito Civil. Volume 1. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1994, p. 46).



Em nosso Direito positivo há expressa menção aos princípios gerais do direito como fonte do próprio Direito¹ que deverá ser utilizada pelo juiz para preencher lacuna da lei, após a utilização frustrada da analogia e dos costumes.

MIGUEL REALE ensina que os princípios, como enunciações normativas de valor genérico, atuam como condicionantes e orientadores do sistema jurídico, tanto para sua integração, como para a elaboração de novas normas (Lições Preliminares do Direito. 4ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1977, p. 300).

Tendo a Constituição como o texto legal supremo e fundamental de um Estado, é permitido concluir, mesmo intuitivamente, que os princípios nela contidos expressamente, ou dela extraídos, configuram-se como os princípios norteadores fundamentais de todo o ordenamento jurídico do Estado.

Pois, no processo de elaboração de uma Constituição, o constituinte elege, a priori, quais serão estes princípios, sendo que tal eleição não ocorre de forma alheia ou seguindo a vontade de uns poucos indivíduos: é um valor da sociedade.

Esta escolha deve, para que a Constituição seja a efetiva tradução dos anseios da sociedade naquele momento, levar em consideração o momento social, político, histórico, econômico da Nação, dentre outros. Em outras palavras: os princípios deverão advir da escolha da sociedade como um corpo único, que neste momento determina quais serão as linhas orientadoras de sua conduta, quais são os valores que estão presentes em seu espírito social, advindos do seu desenvolvimento através da história, como povo organizado sobre determinado território, detentor da soberania de autodeterminar seu presente e seu futuro.

Em brilhante trabalho, a agora Ministra do STF CARMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA expõe que: *“Os princípios constitucionais são os conteúdos intelectivos dos valores superiores adotados em dada sociedade política, materializados e formalizados juridicamente para produzir uma regulação política no Estado. Aqueles valores superiores encarnam-se nos princípios que formam a própria essência do sistema constitucional, dotando-se, assim, para cumprimento de suas funções, de normatividade jurídica. A sua opção ético-social antecede a sua caracterização normativa-jurídica. Quanto mais coerência guardar a principiologia constitucional com aquela opção, mais legítimo será o sistema jurídico e melhores condições de ter efetividade jurídica e social.”*

1 Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, artigo 4º.



(Princípios Constitucionais da Administração Pública. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1994, p. 23).

Claro é que existem outros princípios que devem nortear o atuar do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário), implícitos, que são decorrentes do Estado de Direito, e da totalidade do sistema constitucional, mas, no presente caso, salta aos olhos que os princípios expressos da legalidade e da moralidade restaram severa e impiedosamente violados.

Em nossa Constituição Federal encontramos o princípio da legalidade expresso como determinação legal, de observação obrigatória, em dois momentos: encontra-se expresso no artigo 5º, inciso II, aonde garante a liberdade dos cidadãos, quando prevê que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo que não seja previsto em lei e, também, no artigo 37, caput, em que o encontramos como o princípio que deverá ser obedecido por toda a Administração, em todos os níveis, inclusive o Legislativo e Judiciário no desempenho de função administrativa.

Assim, o Poder Público nas três esferas possui limites e não está ela livre para fazer ou deixar de fazer algo de acordo com a vontade dos governantes e agentes públicos, somente, mas que deverá obedecer a lei em toda a sua atuação.

CELSONO RIBEIRO BASTOS explica muito bem esta função dúplice do Princípio da Legalidade: *"De um lado representa o marco avançado do Estado de Direito, que procura jugular os comportamentos, quer individuais, quer dos órgãos estatais, às normas jurídicas das quais as leis são a suprema expressão. Nesse sentido, o princípio da Legalidade é de transcendental importância para vincar as distinções entre o Estado constitucional e o absolutista, este último de antes da Revolução Francesa. Aqui havia lugar para o arbítrio. Com o primado da lei cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei, que se presume ser a expressão da vontade coletiva. De outro lado, o princípio da legalidade garante o particular contra os possíveis desmandos do Executivo e do próprio Judiciário. Instaura-se, em consequência, uma mecânica entre os Poderes do Estado, da qual resulta ser lícito apenas a um deles, qual seja o Legislativo, obrigar os particulares."* (Curso de Direito Constitucional, 12ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 1990. p. 172).

CARLOS ARI SUNDEFELD ensina que: "A atividade administrativa deve ser desenvolvida nos termos da lei. A Administração só pode fazer o que a lei autoriza: todo ato seu há de ter base em lei, sob pena de invalidade. Resulta daí uma clara hierarquia



entre a lei e o ato da Administração Pública que não seja concedido pela lei: o que a lei não lhe concede expressamente, nega-lhe implicitamente. Todo poder é da lei; apenas em nome da lei se pode impor obediência. Por isso, os agentes administrativos não dispõem de liberdade – existente somente para os indivíduos considerados como tais –, mas de competências, hauridas e limitadas na lei. A doutrina o afirma em uníssono. Ensina Seabra Fagundes que ‘administrar é aplicar a lei, de ofício’ (O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, p.3). Acentua Hely Lopes Meirelles que ‘a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal’ (Direito Administrativo Brasileiro, p. 78). No mesmo sentido, Michel Stassinopoulos: ‘a lei não é apenas o limite do ato Administrativo, mas sua condição e sua base. Em um Estado de Direito, a Administração não se encontra apenas na impossibilidade de agir contra legem ou praeter legem, mas é obrigada a agir sempre secundum legem’ (Traité des Actes Administratifs, p. 69).”

Assim, depreendemos que o princípio da legalidade significa que a atividade pública se desenvolve vinculada à lei, nos limites dela e para a consecução dos fins nela previstos. Aperceba-se que ao se referir à lei, devemos encará-la no sentido amplo, compreendendo tanto a lei stricto sensu como também os atos normativos e a própria Constituição.

Mas não é somente o princípio da legalidade o maculado – a imoralidade, neste caso, é bem jurídico ainda mais atingido, pelo impacto social da medida na edição de “lei de efeitos concretos”.

Claramente, a criação de mais de 700 (setecentos) cargos em comissão na estrutura administrativa da Prefeitura de Quissamã, em detrimento da realização de concurso público, visto que a maioria esmagadora dos cargos de provimento em comissão que se pretende criar com a lei não se enquadra na previsão constitucional de serem cargos de direção, chefia e assessoramento, não tendo muitos deles sequer a definição de suas atribuições. Certamente isso ocorre para que a Chefe do Poder Executivo possa dar emprego para aqueles que poderão auxiliar nas eleições que se avizinham, atuando como verdadeiros cabos eleitorais, pagos desavergonhadamente com dinheiro público, no intuito de perpetuar o seu grupo político no Poder.

Com esta conduta, a Constituição Federal é ferida de morte.



Os servidores não possuem autonomia suficiente para bem cumprir as suas funções, em razão do medo de perderem o seu sustento. O serviço público fica prejudicado, pois os melhores não são escolhidos, e sim os apadrinhados. E, por fim, há lesão ao princípio da isonomia no acesso aos cargos públicos, pois são escolhidos apenas “os amigos da rainha”, fomentando a criação de verdadeiros “feudos”, e perpetuando uma prática lesiva ao Estado Democrático de Direito.

Em suma, é um círculo vicioso em que os princípios constitucionais são violentados sem o menor pudor!

Prescreve assim o art. 37 e seu inciso II da Constituição Federal:

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

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

O conteúdo da norma é de fácil compreensão, pois a mesma está expressa com clareza solar. Para o ingresso nos quadros da Administração e das funções administrativas dos três poderes, a regra é o concurso público. Simples assim.

Ademais, a própria Lei Maior versa em quais casos pode haver a nomeação para cargos em comissão, no inciso V do mesmo art. 37, a saber:

“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”.

Mais uma vez a clareza da norma constitucional é tamanha que chega a ofuscar os olhos!

NO CASO DOS CARGOS ORA CRIADOS PELO PROJETO DE LEI CITADO, NADA HÁ QUE CORROBORE O ENTENDIMENTO DE QUE SEJAM CARGOS TÍPICOS DE CONFIANÇA, POSTO QUE NÃO HÁ QUALQUER JUSTIFICATIVA NESSE SENTIDO.

O legislador constitucional estabeleceu como princípio geral e obrigatório a aprovação em concurso público de provas e títulos, como condição para a investidura em cargo público.



A dispensa somente pode ocorrer diante de situação excepcional, devidamente motivada, visto que a subtração de cargos ao regime de provimento por concurso há de ser ditada por questões de ordem objetiva, inerentes à respectiva natureza dos cargos.

Tudo o que não há neste horrendo Projeto de Lei.

A dispensa de concurso não pode ficar apenas subordinada ao aspecto formal, de simples indicação em lei, posto que tal importaria em outorgar ao legislador poder discricionário absoluto, capaz de afastar a exigência do concurso para todos os cargos do serviço público, bastando, para tanto, declará-los “em comissão”, “de livre nomeação e exoneração”.

Resta, desde já, neutralizada toda a eficácia do princípio constitucional que impõe a aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público.

Assim, a exceção a que se refere a segunda parte do inciso II do art. 37 da Constituição Federal há de ter âmbito restrito, diante da preponderância e do alcance da regra contemplada na primeira parte.

Cumpre lembrar, ademais, que as cláusulas de exceção a regras e princípios gerais estabelecidos na Constituição merecem interpretação estrita.

Pondere-se, outrossim, que o princípio da acessibilidade dos cidadãos ao serviço público, sob condições iguais – corolário do princípio da igualdade de todos perante a lei –, não pode ser tido como uma simples regra de organização da atividade pública, mas deve ser devidamente compreendido como um dos princípios nucleares de estrutura de uma ordem democrática, ao mesmo nível dos direitos e garantias individuais consagrados na Lei Fundamental.

A esse respeito, enfatiza José Afonso da Silva:

“O princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos visa essencialmente realizar o princípio do mérito que se apura mediante investidura por concurso de provas e títulos (art. 37, II)” (Curso de direito constitucional positivo. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 570).

De outra parte, consoante preleciona o saudoso HELY LOPES MEIRELLES:

“O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração para obter-se a moralidade, eficiência e aperfeiçoamento de serviço público, e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II da CF” (Direito Administrativo Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 375)



Nessa esteira, também decorre da vinculação ao princípio geral da isonomia a necessária interpretação restritiva ao poder conferido ao legislados para criar cargos de provimento em comissão, de livre nomeação.

Analisando o inciso V do artigo 37 da Carta Magna anota ainda HELY LOPES MEIRELLES que os cargos declarados em lei de provimento “em comissão” tem como principal característica:

“A confiabilidade que devem merecer seus ocupantes, por isso mesmo nomeáveis e exoneráveis livremente”, alertando sobre pronunciamento do Pretório Excelso no sentido de que “a criação de cargo em comissão, em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Ob. cit., p. 378).

Não é qualquer cargo que pode ser considerado de provimento em comissão.

O que caracteriza esse tipo de cargo são as funções de decisão política, de influência a decisões políticas ou funções de chefia e direção de determinados órgãos, que exigem um plano de ação.

Esses cargos devem ser de livre nomeação, para serem preenchidos por pessoas que tenham a missão de executar e tomar decisões sobre um determinado programa político-ideológico de ação, ou dirigir a planificação de um determinado órgão.

A propósito, ressalta ADILSON DE ABREU DALLARI, de modo incisivo:

“Se a administração puder criar todos os cargos com provento em comissão, estará aniquilada a regra de concurso público. Da mesma forma, a simples criação de um único cargo em comissão, sem que isso se justifique, significa uma burla à regra do concurso público”, concluindo que “é inconstitucional a lei que criar cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior” (Regime Constitucional dos Servidores Públicos. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 41)

Nessa mesma esteira de raciocínio e entendimento jurídico, MÁRCIO CAMMAROSANO leciona o seguinte:

“Não é qualquer plexo unitário de competência que reclama seja confiado o seu exercício a esta ou aquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aqueles que, dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, mas também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma



lealdade pessoal à autoridade superior” (Provimento de Cargos Públicos no Direito Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 95).

Os cargos de provimento em comissão não podem significar válvulas de escape aos princípios da obrigatoriedade do concurso público e da estabilidade.

Leis que estabelecem como de provimento em comissão, cargos sem qualquer função de chefia e direção, são absolutamente inconstitucionais, por ferirem a intenção do constituinte, violando preceito e princípios constitucionais da obrigatoriedade do concurso público e da estabilidade do funcionário.

Sobre o tema já ensinava LÚCIA VALLE FIGUEIREDO:

“É necessário enfatizar, todavia, que não é possível à lei erigir cargos em comissão que não tenham compatibilidade com a função desempenhada. É dizer: o texto constitucional ao falar em cargo em comissão ‘declarado em lei de livre provimento e livre exoneração’ está a pressupor a existência da necessidade administrativa de tal cargo... Se, ao contrário, tivermos profusão de cargos em comissão que sejam ocupados não pelos méritos daqueles que vão exercê-los, mas, sim, pelas ligações que possam ter os detentores do poder (em qualquer Administração, seja no Executivo, Legislativo ou Judiciário), será lastimável. Aliás, existirá o que normalmente vem sendo visto. É preciso cuidado muito grande para saber-se o real limite da possibilidade constitucional de criar cargos em comissão” (Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 381-383).

Sobre o tema, providencial a orientação do pleno do Supremo Tribunal Federal - STF:

“A criação de cargo em comissão, em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional do concurso.” (STF, Pleno, Repr. 1.282-4-SP)

III – DA CONCLUSÃO E DOS REQUERIMENTOS

De todo o exposto, não é outra a conclusão que se pode chegar, senão a de que a Mensagem n.º 34/2023 que solicita a concessão de urgência especial ao PL n.º 62/2023, carece dos requisitos autorizadores da referida concessão de urgência de tramitação, conforme se extrai do Regimento Interno da Câmara Municipal de Quissamã, mais precisamente do art. 138, §1º.

O PL n.º 62/2023, por sua vez, traduz-se em afronta a diversos dispositivos da Constituição Federal, posto que prevê um aumento significativo do número de cargos em comissão e um impacto de mais de 6 milhões de reais por ano, nos gastos públicos com o



CÂMARA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ
Gabinete Ver.^a SIMONE FLORES

pagamento dos salários dos referidos cargos. Mas além disso, não há justificativa plausível para a criação de mais de 700 (setecentos) cargos comissionados.

Requer-se, assim, à esta douta Comissão, que, ponderando os argumentos trazidos no presente, opine DESFAVORAVELMENTE à Mensagem n.º 34/2023 e ao Projeto de Lei n.º 62/2023.

Certa de vossa atenção e compreensão, aproveito o ensejo para externar votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


Simone Flores Soares de Oliveira Barros
Vereadora