



Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei n. 02/2025, de autoria da vereadora Sabrina Yamaji Arruda, que altera a Lei Municipal n. 1.103/2019 (cria cargo comissionado de assessor(a) jurídico(a) da presidência e aumenta vencimentos (salários) dos cargos comissionados - CC-03 e CC-04).

Solicitantes: Cristiano Cleverson Sgarbossa, Dionathan Nayte dos Santos, Edmar Silva de Figueiredo e Oscar Pereira da Silva

Por solicitação dos vereadores em epígrafe, Cristiano Cleverson Sgarbossa, Dionathan Nayte dos Santos, Edmar Silva de Figueiredo e Oscar Pereira da Silva, é submetido ao crivo desta Procuradoria Parlamentar o Projeto de Lei n. 02/2025, oriundo deste Poder Legislativo, para o qual exaramos o seguinte

PARECER JURÍDICO:

Inicialmente, importa destacar que a análise desta Procuradoria Parlamentar abrange tão somente a matéria jurídica envolvida, nos termos de sua competência legal prevista no Regimento Interno desta Casa de Leis, razão pela qual não se incursiona em discussões de mérito sobre o tema.

Pois bem.

Versa o presente expediente sobre o Projeto de Lei n. 02/2025, de autoria da vereadora Sabrina Yamaji Arruda, ora ocupante do cargo de presidente deste Poder Legislativo, que dispõe sobre criação do cargo comissionado de assessor(a) jurídico(a) da presidência e aumento do vencimento (salário) dos cargos comissionados, categorias CC-03 e CC-04.

Inicialmente, cumpre consignar que, analisando detidamente o projeto em questão, foram encontradas **diversas incongruências/irregularidades**, que passamos a pontuar e a esclarecer.

Da Autoria do Projeto de Lei n. 02/2025

Conforme já mencionado, o projeto de lei em questão, em seu art. 1º, cria o cargo assessor jurídico da presidência, com carga horária semanal de 20 (vinte) horas, e vencimento (salário) de R\$ 5.923,03, dentro do quadro de servidores da câmara municipal de Quinta do Sol.



Nos termos do art. 23, inciso XVII, do Regimento Interno desta Câmara Municipal de Quinta do Sol, incumbe à mesa diretora elaborar projetos que versem sobre a criação ou extinção de cargos, em especial, este projeto que está sob análise e que altera a estrutura administrativa desta casa de leis, criando cargo de assessoria jurídica da presidência e alterando o vencimento (salário) dos cargos comissionados já existentes.

Ocorre que, vindo referido o projeto para esta procuradora parlamentar emitir parecer, constatou-se a ausência das assinaturas de todos os membros da mesa.

Assim sendo, diante da ausência de assinaturas no projeto de lei em questão, foram contatados os vereadores membros da mesa diretora, com exceção da presidente, tendo **todos negado a autoria do projeto de lei n. 02/2025.**

Desse modo, **constatamos que a autoria do projeto de lei n. 02/2025 está irregular e em dissonância com o disposto no Regimento Interno e Lei Orgânica do município de Quinta do Sol**, eis que, ao que tudo indica, está sendo proposto apenas pela vereadora presidente do poder legislativo e não pela mesa diretora, conforme determinam as normas ora mencionadas.

Da Obrigatoriedade Constitucional da Proporcionalidade entre Cargos Efetivos e Comissionados

A Constituição Federal de 1988, apesar das várias emendas que sofreu ao longo dos anos, continua a expressamente mencionar que a **investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público (art. 37, no inciso II)**, ressalvando as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Esses cargos em comissão, também denominados de cargos de confiança, muitas vezes são tachados de indecorosos e de darem causa ao inchaço da máquina administrativa, visando, na maioria das vezes, o cumprimento de compromissos assumidos durante a campanha eleitoral, o que contraria os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e moralidade administrativa.

Dessa forma, os cargos em comissão devem ser criados por lei específica e devem estar ligados à real necessidade de sua existência, a fim de proporcionar a qualidade do serviço público e evitar abusos pelo gestor e o inchaço desnecessário da máquina pública.



Assim sendo, o Tribunal de Contas do Paraná, seguindo os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal, a fim de resguardar a moralidade administrativa e evitar possíveis abusos do gestor público, editou Pré-julgado, com força de Lei, determinando que os cargos de provimento comissionados, ainda que permitidos em determinadas esferas, devem guardar correlação e proporcionalidade com os cargos efetivos, de modo que o órgão consiga desempenhar suas funções com **mais servidores permanentes que temporários (comissionados)**.

Confira-se o que dispõe o **pré-julgado 25 do Tribunal de Contas do Paraná** (que possui força normativa) a respeito da proporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados:

O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, **com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade**, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;
(...)

Com vistas à concretização da moralidade administrativa, deve-se adotar como critério razoável à aferição da proporcionalidade entre o total de servidores comissionados e efetivos o da equivalência entre os respectivos quantitativos, de sorte que os vínculos precários não superem os efetivos (STF, Primeira Turma, RE nº 365368-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 29/06/2007; STF, Plenário, ADI nº 4.125, Rel. Min. Cármel Lúcia, DJe 15/02/2011), tendo-se presente que a crescente demanda pela profissionalização na Administração Pública vindica, de modo inarredável, a paulatina substituição dos vínculos precários por efetivos;
(...)

O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, vedado, em qualquer caso, exceder o número de servidores efetivos em atividade;

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, órgão judiciário máximo da Nação, já pacificou entendimento: “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 22-5-2007, Primeira Turma, DJ de 29-6-2007.).

Ademais, no ano de 2023, em voto na ação direta de inconstitucionalidade (Processo ADIn 5934), processada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal, a Ministro Nunes Marques, assim consignou:

"Determino que seja observada a proporção de 70% dos cargos de provimento efetivo para 30% de cargos em comissão providos, que reputo atender ao princípio da proporcionalidade e ao disposto no art. 37, II e V, da Lei Maior."

Assim sendo, observa-se que **resta terminantemente proibido ao gestor do órgão público criar cargos de provimento comissionado que ultrapassem o número de cargos efetivos que estejam devidamente ocupados.**

No caso da Câmara Municipal de Quinta do Sol, atualmente, encontram-se ocupados dois cargos de provimento efetivo, a saber: de contador(a) e advogado(a) público(a) (procurador(a) parlamentar), e dois cargos de provimento comissionados, quais sejam: assessor(a) administrativo e secretário(a) de administração e finanças.

Esclarecemos que, embora a servidora *Thaís Ribeiro da Silva* tenha sido aprovada e investida, por meio de concurso público, na vaga de auxiliar administrativo, de nível escolar médio, tal servidora se encontra, hoje, ocupando e exercendo o cargo de comissionado de assessor(a) administrativo, categoria CC-04.

Assim sendo, temos que o Poder Legislativo de Quinta do Sol, encontra-se no limite da proporção estabelecida pela Constituição Federal e pelos pré-julgados ns. 06 e 25 do Tribunal de Contas do Paraná, eis que possui 50% para 50% de cada classe de cargos (efetivo e comissionados).

Vale aqui observar que a grande maioria das câmaras da região (senão todas), exceto a de Quinta do Sol, obedece religiosamente ao princípio constitucional da proporcionalidade e aos pré-julgados do TCE, mantendo maior percentual de servidores efetivos contra percentual mínimo de comissionados, havendo, algumas, que sequer possuem em seu quadro servidores comissionados, estando compostas 100% de servidores efetivos.



Tal fato possui relevância ao caso, uma vez que traz visibilidade negativa ao Poder Legislativo de Quinta do Sol, deixando-o vulnerável à ocorrência de denúncias.

Desse modo, apontamos aqui mais uma **ilegalidade**, no projeto ora analisado, sendo esta de natureza grave, **tendo em vista que a criação de vaga para cargo de livre nomeação infringirá a Constituição Federal, que dispõe sobre o princípio da proporcionalidade, e os pré-julgados ns. 06 e 25 do Tribunal de Contas do Paraná, que proíbem expressamente que o número de vagas comissionadas supere as vagas ocupadas por servidores efetivos, ressaltando que os cargos efetivos devem estar devidamente ocupados, não bastando para fins de proporcionalidade a mera existência de cargos permanentes no quadro de servidores do órgão.**

Da Inadequação do Projeto de Lei

É de conhecimento de alguns membros desta casa, especialmente os ocupantes mais antigos das vagas de vereadores, que há anos (desde 2013) este Poder Legislativo vem enfrentando demandas judiciais (autos de inquérito civil n. 0049.13.000071-1 e autos de ação direta de inconstitucionalidade n. 0062798-44.2021.8.16.0000 acerca da contratação de profissionais para assessoria jurídica da presidência.

Inicialmente as contratações eram realizadas mediante certames (licitações). Todavia, nos termos no pré-julgado n. 06 do Tribunal de Contas, restou **terminantemente proibida** a contratação de assessoria jurídica por meio de processo licitatório. Confira-se o que diz trecho do pré-julgado mencionado:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ PREJULGADO N. 6

Regras gerais para contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais. **Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal.**

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assim sendo, buscando solucionar a questão, criou-se o cargo de assessor jurídico da presidência, de provimento comissionado, por meio da lei municipal 0969/2017.



Ocorre que a supra referida lei que criou a assessoria jurídica da presidência foi considerada inconstitucional pela Douta Procuradoria do Estado (Ministério Público), uma vez que a Constituição Federal (nossa Carta Magna) assevera que a investidura em tal cargo deve ser precedida de concurso público, tendo o Douto Procurador do Estado promovido ação de inconstitucionalidade n. 0062798-44.2021.8.16.0000.

Desse modo, para dar cumprimento à legislação pertinente e evitar que esta Câmara Municipal sofresse penalidades (que incluiriam condenação ao pagamento de altas multas, improbidade administrativa, entre outras graves implicações) pela apontada inconstitucionalidade da lei n. 0969/2017, tal cargo restou extinto pela lei municipal n. 1269/2022.

Diante da extinção do cargo de assessoria jurídica da presidência, a referida ação de inconstitucionalidade restou arquivada, não chegando a ser julgada pela superveniência da perda do objeto. Ou seja, com a extinção do cargo de assessoria jurídica, encerrou-se o motivo que deu causa à promoção da ação judicial de inconstitucionalidade.

Já a lei n. 1103/2019, que ora se pretender modificar por meio do projeto 02/2025, foi criada no ano de 2.019 (posterior à extinta lei 0969/2017, que havia instituído o cargo de assessoria jurídica da presidência), e teve por finalidade exclusiva organizar numa única norma a estrutura administrativa do Poder Legislativo de Quinta do Sol, de acordo com os cargos já existentes no órgão e criados por leis anteriores.

Desse modo, a lei 1103/2019, que agora se pretende alterar por meio do projeto em tela, não está hábil a criar cargos, eis que se trata de lei cujo objetivo é tão somente estruturar o quadro de cargos já existentes.

Nos termos da Lei Orgânica do Município de Quinta do Sol, nenhuma lei poderá tratar de assuntos distintos.

Portanto, constata-se, no caso, que a via eleita para a criação do cargo de assessoria jurídica da presidência, por meio de alteração de lei que tão somente se presta a estruturar o quadro de cargos já existentes no Poder Legislativo **é inadequada**, e não merece acolhimento, sobretudo em razão de que a criação de cargos deve ser realizada por norma própria e específica.

Por fim, é preciso registrar que, nos termos do Regimento interno desta Casa de Leis, toda proposição apresentada deve estar acompanhada de justificativa, o que não ocorreu no projeto em análise, eis que inexistente tal justificativa.



Da Vedação ao Exercício de Funções Típicas de Cargo Efetivo de Procurador

Como já acima explanado, esta Casa de Leis respondeu a ação judicial de constitucionalidade promovida pela Procuradoria do Estado, que apontou que a investidura em cargos de natureza jurídica deve ser precedida de concurso público, tendo em vista tratar-se de cargo de função permanente e não transitória do órgão.

Todavia, para além disso, a ação de constitucionalidade apontou também que, em sendo aceito o cargo de assessoria jurídica da presidência, este não poderia deter atribuições típicas da advocacia pública, como emissão de pareceres jurídicos vinculantes, controle de legalidade de atos administrativos, e defesa judicial do órgão, **devendo se limitar a prestar consultorias diretamente ao gestor(a), sob pena de caracterizar subterfúgio para burla à exigência do concurso público.**

No caso, da rápida leitura do art. 3º do projeto de lei n. 02/2025, verifica-se que há infração à norma constitucional no que diz respeito às atribuições do cargo que se pretende criar, uma vez que os incisos VIII, IX, e XI especificam como funções do cargo de assessor(a) jurídico da presidência atribuições que são típicas do cargo efetivo de procurador.

Confira-se parte do que diz o art. 3º do projeto de lei n. 02/2025:

"Art. 5º-A. São atribuições do cargo de Assessor Jurídico da Presidência:

I a VII - (...)

*VIII - Orientar juridicamente a **Mesa Diretora** em questões regimentais, constitucionais e de ordem legal que envolvam a atuação do Legislativo Municipal;*

IX - Acompanhar processos judiciais de interesse do Poder Legislativo, repassando as informações sobre os trâmites e atos praticados ao Presidente da Câmara;

X - (...)

XI - Assessorar o Presidente da Câmara na elaboração de respostas a consultas e questionamentos de órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público;

Por oportuno, permita-se a transcrição de trecho do Pré-julgado N. 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:



- i. (...)
- ii. (...)
- iii. (...)
- iv. (...)
- v. **É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas.** (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)

Além do supra colacionado pré-julgado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, recentemente o Supremo Tribunal Federal, em julgamento ocorrido em 19/08/2024, decidiu, por unanimidade, acerca da unicidade da advocacia pública, estabelecendo que:

1. Exclusividade de funções: apenas os Procuradores Municipais concursados podem exercer as funções de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico do município.
2. **Vedaçāo a estruturas paralelas: não se permite a criação de órgāos ou cargos paralelos à Procuradoria Municipal para exercer funções típicas de Advocacia Pùblica.**
3. Limitação dos cargos em comissão: os cargos em comissão na área jurídica devem se limitar a funções de direção, chefia e assessoramento. **Eles não podem usurpar as atribuições dos Procuradores Municipais.**

ADPF 1037 – Supremo Tribunal Federal. Data do Julgamento: 19/08/2024.

Assim sendo, ainda que o cargo que se pretende a criação esteja ligado à presidência do órgão, apontamos também como irregularidades ao projeto de lei n. 02/2025, as funções descritas nos incisos acima delineados, eis que constituem atribuições intrinsecamente relacionadas às atividades jurídicas contínuas e permanentes, infringindo, dessa forma, pré-julgado do TCE/PR (que possui força de lei) e o art. 37 da Constituição Federal.

Do Aumento da Remuneração dos Cargos Comissionados – categoria CC-03 e CC-04

Antes de adentrar no tocante ao aumento da remuneração das categorias CC-03 e CC-04, é necessário explanar sobre a natureza do serviço comissionado.



Por serem cargos de livre nomeação (exceção à regra constitucional do concurso público), e que sugerem relação de confiança com a autoridade nomeante, os cargos de provimento em comissão são exercidos em regime de tempo integral, não comportando carga horária menor que 40 horas semanais e não podendo exercer outro cargo, função ou atividade de forma cumulativa.

Dessa forma, o servidor comissionado deve dedicar-se exclusivamente ao trabalho do cargo, devendo dedicar-se integralmente à função nomeada, ficando proibido de exercer outros trabalhos ou atividades remuneradas, seja na administração pública ou na esfera privada.

Além disso, por tratar-se de cargo de dedicação integral, o serviço comissionado não permite o pagamento de horas extras ou a **formação de banco de horas**, pois a livre nomeação e a remuneração do cargo em comissão abrangem a integral dedicação do servidor.

Assim, sempre que houver necessidade do serviço, o servidor comissionado pode ser convocado pela administração, mesmo fora da jornada normal de trabalho, sem direito a adicional de horas extras e/ou compensação de horas trabalhadas.

Pois bem. Adentrando no tema da proposição em questão, verificamos que apesar de existirem quatro categorias de CCs na tabela de cargos em comissão, o projeto de lei n. 02/2025 menciona apenas cargos comissionados enquadrados nas categorias de maiores vencimentos (salários), a saber: CC-03, com vencimento de R\$ 5.342,37, e CC-04 com vencimento de R\$ 5.923,03.

Por sua vez, a vaga que se pretende criar para assessoria jurídica, cuja formação em nível superior e conhecimento técnico na área pública é imprescindível, encontra-se na mesma categoria (CC-04) do cargo de assessoria administrativa, que não possui exigência técnica e tampouco nível de escolaridade, o que demonstra mais uma incongruência no projeto apresentado.

Ainda, cumpre aclarar que, em rápida pesquisa por meio dos portais da transparência de poderes legislativos, verificou-se que a remuneração média de servidores comissionados, que não detenham cargos de diretoria ou chefia, nos municípios da região, de mesmo porte ou de porte superior ao município de Quinta do Sol é de R\$ 3.431,73, conforme tabela abaixo.

Poder legislativo do Município de:	Cargo Comissionado	Valor do Vencimento (salário)
Barbosa Ferraz	Assessor Legislativo	R\$ 3.738,42
Engenheiro Beltrão	Assessor Legislativo	R\$ 2.246,16



Fênix	Todos os cargos comissionados, incluindo de nível superior, possuem o mesmo vencimento.	R\$ 3.430,28
Luiziana	Assessor Parlamentar CC-04	R\$ 4.312,08
Corumbataí do Sul	O Poder Legislativo de Corumbataí do Sul não possui cargos comissionados de livre nomeação.	
Média de Vencimentos de Cargos Comissionados do Poder Legislativo dos municípios da região, de porte semelhante ou superior ao de Quinta do Sol		R\$ 3.431,73

Ademais, é preciso lembrar que a Câmara Municipal de Quinta do Sol trata-se de uma das menores do Estado do Paraná, com baixa movimentação, em comparação às demais, e duodécimo orçamento (repasse mensal) apertado.

Além disso, **possui carência de servidores efetivos, quais sejam: auxiliar de serviços gerais e controlador interno, funções essas que atualmente são ocupadas por servidores cedidos e pagos pelo Poder Executivo.**

Ainda, é necessário registrar que os cargos comissionados hoje ocupados nesta câmara de vereadores possui vencimentos (salários) superiores (dobro ou mais) que o vencimento (salário) fixado para o cargo efetivo de agente administrativo, que assim como os comissionados, possui função de prestar serviços de secretaria.

Dessa forma, não se justifica o acréscimo na remuneração de servidores comissionados, cuja função permanece a mesma, **enquanto o órgão se encontra em déficit de servidores efetivos.**

Ainda, vale lembrar que, diferentemente dos cargos de provimento efetivo, que são permanentes e necessitam incentivo para a continuação de seu bom desempenho, os cargos comissionados são de natureza precária (transitória) e por isso não comportam plano de carreira, sendo esta mais uma razão pela qual não se justifica o acréscimo na remuneração, sem a modificação da função, **sob pena de prática de improbidade administrativa por má gestão de recursos públicos, infração aos princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e moralidade, bem como por infração à Lei de Responsabilidade Fiscal.**



Do Limite Prudencial

Por fim, necessário se faz registrar que para criação de cargos, incluindo os de provimentos comissionados, deve-se observar o limite prudencial de gastos com pessoal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, a análise desse limite por esta procuradora parlamentar restou prejudicada por, até a presente data, não ter tido acesso à prestação de contas do órgão.

Ressaltando que, em havendo superação desse limite, a medida a ser tomada é a redução dos gastos com cargos em comissão ou a exoneração dos servidores comissionados.

CONCLUSÃO

Assim sendo, diante de todas as irregularidades apontadas, opinamos pela **reprovação integral** do projeto de lei 02/2025, apresentado pela vereadora Sabrina Yamaji Arruda, ora presidente do Poder Legislativo de Quinta do Sol.

Ainda, entendo prudente lembrar aos nobres edis que o presente parecer foi elaborado estritamente sob o prisma da Lei, do entendimento do Supremo Tribunal Federal, e dos Pré-julgados emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que possuem por sua natureza força de Lei, e em sendo aprovado o projeto de lei em questão tal como está, **os vereadores signatários poderão ser corresponsabilizados em futuras e eventuais ações judiciais e administrativas perante o Poder Judiciário e Tribunal de Contas do Paraná, estando sujeitos às possíveis penalidades impostas pelos referidos Tribunais.**

Por fim, em sendo aprovado o projeto de lei n. 02/2025, tendo em vista a emissão do presente parecer jurídico acerca do tema em discussão, e publicado no sítio oficial da câmara municipal de Quinta do Sol (em cumprimento à Lei da Transparência e recomendações emitidas pelo Ministério Público do Estado do Paraná), **deixo registrado que esta procuradora parlamentar se isenta de qualquer responsabilidade, bem como de promover qualquer defesa em futuras e eventuais ações perante o Poder Judiciário e Tribunal de Contas, eis que torna-se impedida de promover justificação de tema que de antemão recomenda que não se aprove, sobretudo considerando que o projeto em questão foi elaborado em**



dissonância com o Regimento Interno e Lei Orgânica do município de Quinta do Sol, além das demais incongruências e irregularidades, que afrontam a Constituição Federal (Lei Maior), Julgados do Supremo Tribunal Federal e Pré-julgados do Tribunal de Contas do Paraná.

Em síntese, é o parecer.

Quinta do Sol/PR, 13 de junho de 2.025.

Rejane Rabelo Zwielewski Gomes
Procuradora do Poder Legislativo
Assinado eletronicamente