

**AO MERÍTISSIMO JUÍZO DE DIREITO DA \_\_\_ VARA CÍVEL DA COMARCA DE RESENDE - ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

---

**BREVÍSSIMO RESUMO DA DEMANDA:**

REFORMA ADMINISTRATIVA VOTADA EM REGIME DE URGÊNCIA ESPECIAL. PROJETO DE LEI QUE CRIA 148 CARGOS COMISSIONADOS E 20 GRATIFICAÇÕES ÀS VESPERAS DAS ELEIÇÕES. PROJETO APROVADO SEM TEMPO HÁBIL PARA A POPULAÇÃO TOMAR CONHECIMENTO. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL POR VÍCIO DE FORMA. IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE CARGOS A MENOS DE TRÊS MESES DAS ELEIÇÕES. APLICAÇÃO DA INTELIGÊNCIA CONTIDA NO ARTIGO 73 DA LEI 9.504/97. CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS QUE VIOLAM OS REQUISITOS EXIGIDOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO STF NA ADI 6963.

---

**VANESSA MONTEIRO PATI**, brasileira, solteira, esteticista, portadora do título de eleitor nº. 1549.1613.0370, residente a Rua Senhora dos Passos, nº. 383, fundos, Vila Moderna – CEP: 27.514-090 – Resende/RJ e **ANANIAS IRACI DA SILVA**, brasileiro, casado, segurança privado, portador do título de eleitor nº.: 875.642.5037-45, residente e domiciliado a Rua Jorge Miguel Jayme, nº.: 95 – Vila Central – Resende, CEP: 27.514.126; neste ato representados pela sociedade **DRD ADVOGADOS**, com endereço profissional a Avenida Tenente Coronel Adalberto Mendes, nº. 680, Vila Julieta – Resende/RJ – CEP: 27.521-130, com endereço eletrônico [contato@drdadvogados.com](mailto:contato@drdadvogados.com), vem, em nome próprio, inscrito na OAB/RJ sob o nº. 217.799, com escritório profissional a Avenida Tenente Coronel Adalberto Mendes, nº. 680, Manejo – CEP: 27.521-130 – Resende-RJ à presença de Vossa Excelência, propor a presente:

**AÇÃO POPULAR COM PEDIDO LIMINAR**

em face de **CÂMARA MUNICIPAL DE RESENDE**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ nº. 32.504.664/0001-84, com sede na Rua Padre Couto, 10 – Primeiro Distrito, Resende - RJ, 27511-150 e **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RESENDE**, Dr. Diogo Gonçalves Balieiro Diniz, brasileiro, casado, médico, portador da carteira de identidade de nº. 110332665, IFP/RJ, 16/05/1994, e-mail: [diogobalieirodiniz@gmail.com](mailto:diogobalieirodiniz@gmail.com), com domicílio profissional à Rua Augusto Xavier de Lima, nº. 251, Jardim Jalisco, Resende/RJ, CEP: 27510-090, pelos motivos de fato e de direito a seguir aduzidos

## I. PRELIMINARMENTE

### A) DO CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO CIDADÃO.

---

**1.1.** A Ação Popular é um remédio constitucional que visa anular ato lesivo ao patrimônio público, bem como resguardar princípios essenciais ao interesse público, como a Moralidade Administrativa, nos termos do Art. 5º, LXXIII da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como da Lei 4.717/65.

**1.2.** Conforme dispõe o texto constitucional e o Art. 1º da referida Lei, o Cidadão é pessoa legítima para propor a referida ação. Nessa perspectiva, prevê, ainda, que a prova da cidadania se dá mediante a **APRESENTAÇÃO DE TÍTULO DE ELEITOR**, o que se faz em anexo, vejamos:

**Lei 4717/65, Art. 1º:** Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a **declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio** da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos **Municípios** (...)

**§ 3º** A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o **título eleitoral**, ou com documento que a ele corresponda.

**Constituição, Art. 5º, LXXIII** - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a **anular ato lesivo ao patrimônio público** ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

**(grifos nossos)**

**1.3.** Em análise desses pressupostos, o Autor é cidadão brasileiro, cuja cidadania é comprovada pelo Título Eleitoral em anexo e a presente demanda tem como objeto a suspensão e anulação de Projeto de Lei cuja tramitação entende estar maculada por vícios formais e materiais, que serão especificados ao longo da instrução.

### B) DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA CÂMARA E CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL.

---

**1.4.** É notório que a Câmara Municipal é órgão pertencente ao município, derivado

de desconcentração administrativa e, por isso, despersonalizada juridicamente. Todavia, a ausência de personalidade **NÃO OBSTA A FIGURAÇÃO NO POLO ATIVO OU PASSIVO** de ações cujo objeto seja de seu interesse. A isso, dá-se o nome de personalidade judiciária.

**1.5.** No caso em análise, impugna-se a correção do procedimento adotado e do conteúdo de projeto de ato normativo aprovado em sessão ordinária pelo órgão, razão pela qual justifica-se a sua inclusão no polo passivo. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles entende em sua obra:

A capacidade processual da Câmara para a defesa de suas prerrogativas funcionais é hoje pacificamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. **Certo é que a Câmara não tem personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária.** Pessoa jurídica é o Município. Mas nem por isso se há de negar capacidade processual, ativa e passiva, à Edilidade, para ingressar em juízo quando tenha prerrogativas ou direitos a defender.<sup>1</sup>

**1.6.** Portanto, a partir de suas prerrogativas institucionais, notadamente a independência funcional, afigura-se possível e legal a inclusão no polo passivo dessa demanda.

**1.7.** No tocante ao Chefe do Executivo Municipal, por ser ele o Autor do Projeto de Lei, bem como por ser a autoridade máxima da Administração Pública, não há dúvidas a respeito de sua legitimidade, conforme jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO POPULAR - CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO - AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO - PREFEITO - LEGITIMIDADE PASSIVA - ART. 6º DA LEI Nº 4.717/65 - RECURSO PROVIDO. - Para propor ou contestar ação e obter sentença de mérito, é necessário a presença das condições da ação, legitimidade das partes, interesse processual e possibilidade jurídica do pedido - A legitimidade da parte ré advém do fato de ser ela a pessoa contra quem, em tese, pode ser oposta a pretensão exordial, ou seja, indicada a suportar os efeitos advindos da condenação - **A legitimidade passiva na ação popular abrange, as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, que causaram**

---

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, pp. 444 e 445.

ou realizaram o ato impugnado, assim como, todos aqueles que, de alguma forma, participaram ou se beneficiaram do ato impugnado, com a formação de um litisconsórcio passivo necessário<sup>2</sup>. (grifo nosso)

1.8. Portanto, conforme analisado e fundamentado, encontra-se perfeitamente demonstrada a legitimidade de ambos os requeridos no pólo passivo da presente ação desconstitutiva.

### C) DA POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO. LEI DE EFEITOS CONCRETOS.

---

1.9. Antes mesmo de adentrarmos nos fatos, faz-se importante destacar que estamos diante de uma LEI DE EFEITOS CONCRETOS, entendida como aquela que traz, em si mesma, o resultado específico pretendido. Isso, pois, conforme será melhor analisado adiante, o ato normativo institui cargos em comissão, descrevendo – de forma genérica – as funções a serem exercidas, a remuneração e a forma como serão instituídos.

1.20. Nesse sentido, nos socorremos mais uma vez, ao renomado professor Hely Lopes Meirelles, o qual, dispõe que por leis e decretos de efeitos concretos:

entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto, por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõem ao ataque pelo mandado de segurança<sup>3</sup> (grifo nosso)

---

<sup>2</sup> (TJ-MG - AC: 10021130017094002 Alto Rio Doce, Relator: Dárcio Lopardi Mendes, Data de Julgamento: 11/12/2014, Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/12/2014)

<sup>3</sup> Hely Lopes Meirelles, Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e “Habeas Data”, São Paulo: RT, 12a ed, 1989, p. 17.

**1.21.** Em relação à possibilidade de intervenção do Judiciário em Leis de Efeitos Concretos, ao discorrer sobre o cabimento da presente ação, o mencionado professor, cita essa hipótese:

Dentre os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público pode estar até mesmo a **lei de efeitos concretos, isto é, aquela que já traz em si as consequências imediatas de sua atuação** – como a que desapropria bens, a que concede isenções, a que desmembra ou cria Municípios, a que fixa limites territoriais, e outras dessa espécie. Tais leis só o são em sentido formal, visto que **materialmente se equiparam aos atos administrativos, e, por isso mesmo, são atacáveis por ação popular** ou por mandado de segurança, conforme o direito ou o interesse por elas lesado, mas é incabível a ação popular contra a lei em tese<sup>4</sup>. (MEIRELLES, pag 192, 2014)

**1.22.** Sendo assim, destaca que as leis de efeitos concretos são equiparadas aos atos ou contratos administrativos, razão pela qual, havendo lesividade e ilegalidade, caberá a propositura desta ação.

**1.23.** Nesse ínterim, destaca-se entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça e outros tribunais nacionais:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. PLEITO DE ANULAÇÃO DE PREVISÃO DE DESPESAS ENCARTADAS EM LEI QUE DISPÕE SOBRE PLANO PLURIANUAL COM A PRORROGAÇÃO DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO E VARIAÇÕES SALARIAIS BEM COMO OS ATOS SUBSEQUENTES DE REPASSE. LEI QUE PREVÊ DESPESA. NORMA DE EFEITOS CONCRETOS PASSÍVEL DE INVESTIDA VIA AÇÃO POPULAR SOB O PÁLIO DA MORALIDADE E DA INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. 1. **É possível juridicamente a ação popular contra lei de efeitos concretos, como ser a que prevê dispêndios realizáveis com o dinheiro público, ainda que uma das causas de pedir seja a inconstitucionalidade da norma por contravenção ao art. 36, do ADCTe 165, 9º, da Constituição Federal de 1988. (...)**<sup>5</sup>.

**1.24.** Em reforço:

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. MUNICÍPIO DE GUARANÉSIA. LEI Nº 2.389/20. AUTORIZAÇÃO PARA OBTENÇÃO DE

---

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 36. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014.

<sup>5</sup> (STJ - REsp: 501854 SC 2003/0013437-0, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 04/11/2003, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 24/11/2003 p. 222)

EMPRÉSTIMO. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. VIABILIDADE DA AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE PROVA DE ILEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA. SENTENÇA CONFIRMADA. **1. Viável o manejo da ação popular para impugnação de lei de efeitos concretos, porquanto a Lei Municipal nº 2.389/20 não se afigura como ato normativo geral e abstrato, mas sim deliberação individualizada, que contém o resultado específico para o qual se destina, qual seja, a obtenção de empréstimo de R\$ 1.000.000,00 junto ao Banco do Brasil para financiamento de obras de infraestrutura urbana<sup>6</sup>.**

**1.25.** Portanto, feito esse esclarecimento inicial, infere-se que é plenamente possível o controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, incluindo as leis de efeito concreto, o que reforça uma Administração Pública que em seu agir não se limite apenas ao respeito a legalidade, como também a judicialidade, essa entendida como a conformidade com toda a ordem jurídica constitucional, incluindo os seus princípios.

## II. DOS FATOS

**2.1.** A Câmara Municipal de Resende aprovou, no dia 11 de Julho de 2022, uma Reforma Administrativa que prevê a criação de 148 (cento e quarenta e oito cargos comissionados) e 20 (vinte) gratificações na Prefeitura Municipal. O referido projeto foi encaminhado pelo Chefe do Executivo Municipal e recebeu voto favorável de treze dos dezesseis vereadores votantes.

**2.2.** Destaca-se, nesse afã, que, na ocasião, estava ocorrendo a 44ª Sessão Ordinária no órgão legislativo e, surpreendentemente, foi apresentado o projeto em Regime de Urgência Especial, às 17h40min – isso mesmo, Excelência, uma reforma de toda a estrutura da Administração Pública apresentada no limite máximo do tempo, sem possibilitar um debate a altura do que a inovação administrativa representa.

**2.3.** Além da peculiar a ausência de publicidade – já que vários parlamentares e a população não tiveram qualquer notícia acerca dessa pretensão – o ato foi aprovado em

---

<sup>6</sup> (TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10000212565089001 MG, Relator: Bitencourt Marcondes, Data de Julgamento: 17/03/2022, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/03/2022)

tempo recorde.

2.4. É preciso repisar, de início, que o projeto de lei conta com **79 (SETENTA E NOVE) PÁGINAS**, em que há uma **modificação substancial no orçamento público municipal**. Tal fato, por si só, já demonstra a **necessidade do estudo pormenorizado de cada cargo criado**, a fim de averiguar a consonância desses cargos com as funções que obrigatoriamente devem ser exercidas pelos cargos em comissão.

2.5. Afinal, não podemos olvidar que os **cargos comissionados representam verdadeira exceção constitucional**, já que a regra do ingresso no serviço público é a ocorrência de concurso público, bem como submissão a prova de títulos, quando for o caso.

2.6. Não obstante **ao caráter excepcional do provimento comissionado**, os nobres vereadores não parecem ter tido tanto dificuldade na análise pormenorizada que a temática exige, já que às 23h45 DO MESMO DIA JÁ HAVIAM APROVADO a Reforma Administrativa nos moldes apresentados pelo respeitável Chefe do Executivo, ora requerido.

2.7. As peculiaridades da tramitação “a jato” não se encerram por aí, já que **NÃO SE TEM ACESSO A QUALQUER FORMA DE VERIFICAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE ENTRE OS CARGOS EFETIVOS E COMISSIONADOS** do Município, o que dificulta o conhecimento sobre a legalidade da criação dos cargos sob exame.<sup>7</sup>

2.8. Ou seja, ainda que o projeto houvesse se dado em condições normais – o que não parece ter ocorrido, já que inexistente a possibilidade de uma análise pormenorizada de toda uma reforma administrativa em apenas 6 horas – não seria possível à população o controle social do ato, o que, evidentemente, o vicia. O projeto de lei prevê a reserva de 20% para os servidores efetivos, restando 80% de servidores que integrarão os quadros da Administração Pública sem qualquer validação seletiva.

2.9. Nesse sentido, **embora possa-se aferir a proporcionalidade (ou falta dela) nos**

---

<sup>7</sup> Nesse ponto, até buscamos essa informação no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Resende. Porém, sem êxito. De sorte que um dos pedidos dessa ação popular é justamente a requisição de informações sobre a relação entre cargos efetivos e comissionados que compõe a estrutura administrativa do Município de Resende.

cargos criados, o Município não disponibiliza em seus meios oficiais de comunicação a quantidade de cargos efetivos e cargos comissionados existentes na administração pública municipal. Diante da falta de transparência e publicidade, a Reforma Administrativa se mostra completamente aquém dos requisitos exigidos pelo Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>.

**2.10.** Outrossim, a articulação feita, para além das controvérsias materiais e formais, é duvidosa do ponto de vista moral. Isso, porque, conforme é sabido, as eleições presidenciais e para as Casas Legislativas estaduais e federais ocorrerão em outubro, ou seja, a menos de três meses da tramitação do referido ato.

**2.11.** Nesse sentido, ressalta-se que é público e notório que o Chefe do Executivo Municipal, Dr. Diogo Balieiro, no legítimo exercício de sua autonomia democrática, declara apoio ao pré-candidato a Deputado Estadual, Tande Vieira, como pode ser observado em rápida pesquisa em suas redes sociais<sup>9</sup> – portanto, a própria moralidade administrativa fica comprometida, já que a criação desses cargos às vésperas do pleito eleitoral pode sinalizar para as pessoas nomeadas, bem como para as suas famílias, que é melhor apoiar o candidato do Excelentíssimo Prefeito.

**2.12.** Ora, o primeiro pensamento, natural a todos, é descartar a ideia de interesses políticos por trás das intenções legislativas, já que o pleito eleitoral não diz respeito às eleições municipais. Contudo, Excelência, é preciso analisar com mais cuidado. Isso, porque, sabe-se que a *mens legis* da Lei das Eleições tem como objetivo evitar que as nomeações – e outras formas de provimento, inclusive a criação de cargos comissionados – servam de moeda de troca para a eleição de um ou outro agente político.

**2.13.** Sendo assim, aplica-se, por analogia, a razão de ser do diploma legal ao caso concreto. O Excelentíssimo Prefeito não está concorrendo a nenhum cargo no momento, no entanto, o ex-secretário de saúde, Sr. Tande Vieira, pretende fazê-lo, razão pelo qual deixou o

---

<sup>8</sup> No no julgamento da ADI n. 6963, O STF reiterou o posicionamento de que a criação de cargos em comissão deve, impreterivelmente, ter caráter de assessoramento, chefia ou direção, com a existência de relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico.

<sup>9</sup> Para consultar o Instagram do Excelentíssimo Prefeito Dr. Diogo Balieiro, [basta clicar aqui](#).



cargo que ocupara no governo. Inclusive, o Chefe do Executivo, por diversas ocasiões, demonstrou apoio incondicional ao pré-candidato, demonstrando, inclusive, a importância da representatividade local na Assembleia Legislativa Estadual. Senão, vejamos:



**2.14.** Por todo o exposto, diante da ausência de correção procedimental e do vício material latente, faz-se necessária a suspensão da tramitação do projeto, a fim de que possa ser aferido o cumprimento dos requisitos e formalidades impostas pelo ordenamento jurídico. E, ao fim, caso se reconheça a sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico, que seja desconstituído o ato administrativo que criou os cargos.

**III. DA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE FORMA.  
IMPOSSIBILIDADE DA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI EM REGIME DE  
URGÊNCIA ESPECIAL.**

**A) DA DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE PELA VIA ELEITA**

**3.1.** O Superior Tribunal de Justiça já se posicionou acerca da viabilidade de

**declaração incidental de inconstitucionalidade por meio da Ação Popular.** Essa possibilidade, segundo o julgado e a jurisprudência pátria, se dá em casos em que a **inconstitucionalidade é a causa de pedir** e não o pedido.

**3.2.** Como, no caso em análise, temos como pedido liminar a suspensão da tramitação do projeto de lei e posterior invalidação do ato de apresentação do referido projeto, não há o que se falar em inconstitucionalidade como pedido, mas sim como fundamento para o seu provimento. nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. ADEQUAÇÃO. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO ATACADO. POSSIBILIDADE. 1. "**É possível a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum de lei ou ato normativo federal ou local em sede de ação popular**, desde que a **controvérsia constitucional não figure como pedido**, mas sim como **causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio principal**" (AgInt no REsp 1.792.563/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, julgado em 19/09/2019, DJe 25/09/2019). 2. Hipótese em que o pedido principal é o de ressarcimento ao erário de imposto que deixou de ser recolhido, tendo como causa de pedir suposto desvio de finalidade na expedição de decreto estadual que concedeu o benefício fiscal, o qual, embora aparentemente de caráter geral e abstrato, alegadamente teria sido editado com o propósito de beneficiar determinadas pessoas. 3. Agravo interno desprovido<sup>10</sup>. (grifo nosso)

**3.3.** Por essa razão, a via escolhida para a suspensão do ato é plenamente aceita e conforme o ordenamento jurídico brasileiro.

## **B) DA MÁCULA AOS REQUISITOS ELENCADOS NO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA PARA A TRAMITAÇÃO EM REGIME DE URGÊNCIA ESPECIAL.**

---

**3.4.** Como mencionado anteriormente, o Projeto de Lei que impõe a Reforma Administrativa ora discutida foi votado em regime de urgência especial. O referido ato normativo teve a aprovação, **EM TEMPO RECORDE**, pela Câmara Municipal.

---

<sup>10</sup> (STJ - AgInt no REsp: 1882543 RJ 2020/0067924-0, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 08/09/2021, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/09/2021)

3.5. Repise-se, nessa perspectiva, que o projeto chegou à casa legislativa às 17h40, tendo sido aprovada por volta de 23h00 do mesmo dia. Além da rapidez inacreditável com que se deu essa análise, destaca-se que o Projeto de Lei possui cerca de 70 PÁGINAS.

3.6. Além da extensão, é preciso lembrar que o ato normativo trata de questão econômica de **GRANDE IMPACTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO** (cerca de R\$ 3,6 milhões em 2022 e de R\$ 17,2 milhões em 2023), além de esbarrar frontalmente com a regra do concurso público, que deve permear as contratações públicas.

3.7. Outro ponto relevante, é o fato de que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Resende (Resolução nº. 5343/19) traz alguns requisitos para a viabilidade do Regime de Urgência Especial:

Art. 156. A Urgência Especial é a dispensa de exigências regimentais, salvo a de número legal e de parecer para que determinado projeto seja imediatamente considerado, **a fim de evitar grave prejuízo ou perda de sua oportunidade.**

Parágrafo Único - Para a concessão deste regime de tramitação serão, obrigatoriamente, observadas as seguintes normas e condições:

I - A concessão de Urgência Especial dependerá de apresentação de requerimento escrito, que somente será submetido à apreciação do Plenário se for apresentado, com a necessária justificativa, e nos seguintes casos:

- a) Pela Mesa, em proposição de sua autoria;
- b) Por 1/3 (um terço), no mínimo, dos Vereadores.
- c) Pelo Prefeito Municipal;

II - O requerimento de Urgência Especial deverá ser apresentado na fase do expediente, mas somente será submetido ao Plenário durante o tempo destinado à Ordem do Dia, salvo no caso de sessão extraordinária durante o recesso legislativo;

III - O requerimento de Urgência Especial sofrerá discussão e sua votação poderá ser encaminhada pelos Líderes das bancadas partidárias, pelo prazo improrrogável de cinco minutos; (Redação alterada pela Resolução nº 5397/2021)

IV - Não poderá ser concedida Urgência Especial para qualquer projeto, com prejuízo de outra Urgência já votada, salvo nos casos de segurança e calamidade pública;

V - O requerimento de Urgência Especial dependerá, para a sua aprovação, do "quórum" da maioria absoluta dos Vereadores.

Art. 157. **Concedida a Urgência Especial para projeto que não conste pareceres, o Presidente designará Relator Especial, devendo a sessão ser suspensa, para a elaboração do parecer escrito ou oral.**

Parágrafo Único - A matéria, submetida ao regime de Urgência Especial,

devidamente instruída com os pareceres das Comissões ou o parecer do Relator Especial, entrará imediatamente em discussão e votação, com preferência sobre todas as demais matérias da Ordem do Dia.<sup>11</sup> (grifo nosso)

**3.8.** Observa-se, Excelência, que estamos em um caso excepcionalíssimo. Trata-se de uma exceção dentro de uma exceção. Ou seja, é uma exceção constitucional a criação de cargos comissionados, também é uma exceção a utilização do Regime de Urgência Especial.

**3.9.** Ora, colhe-se da leitura do dispositivo acima que o Regime de Urgência Especial só poderá ser o rito adequado quando for “para evitar grave prejuízo ou perda de sua oportunidade”. Entretanto, mesmo a despeito das exigências regimentais feitas pelos Vereadores que votaram contra a aprovação do projeto, ele tramitou por esse rito e inclusive foi aprovado.

**3.10.** Além do mais, embora o Art. 157 traga a necessidade de DESIGNAÇÃO DE RELATOR ESPECIAL com suspensão da sessão para casos em que inexistir parecer vinculado ao projeto, o Presidente da Câmara não o fez, razão pela qual há vício formal que macula a validade do ato.

### **C) DA ANÁLISE COMPARATIVA. PROJETO DE LEI QUE CRIOU CARGO DE SEGUNDO ASSESSOR. AMPLA PUBLICIDADE.**

---

**3.11.** Com o objetivo de demonstrar a incoerência da célere tramitação conferida à Reforma Administrativa, bem como a excepcionalidade da criação de cargos em regime de urgência especial, destaca-se o Projeto de Lei nº. 038/22, que tramitou perante a Câmara Municipal, com o objetivo de criar o cargo de segundo assessor.

**3.12.** Na ocasião, conforme verifica-se, o ato normativo tramitou pelo procedimento comum – sem qualquer atribuição de urgência especial – tendo sido conferida à população a possibilidade de realizar **QUESTIONAMENTOS**, bem como **CONSULTAR A TRAMITAÇÃO**.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.cmresende.rj.gov.br/PDF/regimento.pdf>. Acesso em 19 de Julho de 2022.

**3.13.** Por outro lado, um Projeto de Reforma Administrativa, com a criação de 148 cargos, com **GRANDE IMPACTO FINANCEIRO** à administração municipal, teve conferida a urgência especial, sem qualquer justificativa que embasasse a escolha por essa modalidade de tramitação.

**3.14.** Excelência, esse comparativo demonstra e reforça o argumento de que o trâmite procedimental da Reforma Administrativa não está em conformidade com a atuação legislativa cotidiana. Ora, se a criação de um único cargo passível de criar uma despesa a Administração Pública tramitou pelo rito ordinário, por qual razão uma reforma estrutural foi aprovada às pressas?

**3.15.** É preciso que o tratamento aviltante possua alguma justificativa que embase a urgência e ausência de formalidades conferidas. Caso contrário, põe-se em xeque todo o procedimento legislativo ordinário.

#### **D) DO DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ELENCADOS PELO STF. CARGOS COM ATRIBUIÇÕES DIVERSAS DAS DE CHEFIA E ASSESSORAMENTO.**

---

**3.16.** O projeto de lei ora impugnado traz no parágrafo único do Art. 21 a descrição das atribuições dos cargos criados. Todavia, Excelência, na contramão do exigido pelo Supremo Tribunal Federal e pela Constituição da República Federativa do Brasil, as atribuições descritas **NÃO EXPRESSAM ATRIBUIÇÕES DE CHEFIA, DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO**, revelando, ao revés, cargos com funções técnicas, burocráticas e ordinárias, vejamos:

**Parágrafo Único: Para o perfeito atendimento do que dispõe este artigo, ficam assim definidas as atribuições dos seguintes cargos:**

**I. Superintendente:** vinculado diretamente ao titular do órgão onde esteja lotado, sendo responsável pelo planejamento e coordenação de todas as atividades atribuídas à sua Superintendência;

**II. Subprocurador-Geral:** vinculado diretamente ao Procurador-Geral, sendo responsável pelo assessoramento e colaboração no exercício das atribuições previstas no art. 80 desta Lei;

**III. Diretor Geral de Hospital:** planejar, coordenar e responder pelas

atividades necessárias ao funcionamento de Unidade Hospitalar;

**IV. Consultor Especial:** tem por função avaliar e propor melhores soluções para o funcionamento da Secretaria, bem como pela **análise de processos, formulação e encaminhamento de propostas referentes à estratégia política e administrativa**, avaliar a aplicação da legislação e dos princípios jurídicos no órgão onde estiver lotado;

**V. Assessor Legislativo:** vinculado diretamente ao Secretário Municipal de Governo, tem por função intermediar o relacionamento com o Poder Legislativo, bem como **análise e acompanhamento dos projetos de lei** a serem encaminhados à Câmara Municipal, acompanhar as sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara, orientação na coordenação da base legislativa do governo, por meio das lideranças do governo na Câmara.

**VI. Assessor Executivo:** tem por função **auxiliar na definição de prioridades do órgão onde estiver lotado**, bem como na análise da viabilidade técnico-administrativa dos planos, programas e projetos do governo, acompanhamento e avaliação da execução e na verificação dos ajustes necessários à realização das metas previstas;

**VII. Diretor de Departamento:** tem por função coordenar e supervisionar as metas, ações e programas de sua área, em cumprimento às diretrizes do respectivo órgão onde estiver lotado, assim como pelo desenvolvimento das ações de planejamento anual de seu setor em consonância com o PPA, confecção, preenchimento e acompanhamento de pedidos de compras e serviços, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento de todos os programas e projetos de sua área;

**VIII. Diretor Técnico:** vinculado diretamente ao Procurador Geral do Município, tem por função orientar o desenvolvimento das atividades da Procuradoria Jurídica e Advocacia-Geral do Município, bem como **acompanhar e administrar os prazos das demandas jurídicas do Município; identificar e tomar as providências necessárias** para resguardar os interesses do Poder Público Municipal; informar eventual necessidade de notificação de autoridades competentes da violação de normas e preceitos legais e constitucionais que tomar conhecimento ou for por quaisquer meio informado; desempenhar outras atividades afins, exceto as que exijam capacidade postulatória.

**IX. Assessor de Secretaria:** tem por função **orientar o desenvolvimento das atividades do órgão onde estiver lotado**, no que se refere aos processos administrativos, bem como propor soluções e orientar a atuação dos seus responsáveis nos procedimentos internos; acompanhar a participação em processo

licitatório, tomando todas as providências necessárias para resguardar os princípios da administração pública; coordenar e supervisionar as demais tarefas que lhe forem delegadas;

**X. Assessor Pregoeiro:** vinculado diretamente à Superintendência Municipal de Licitações e Contratos, tem por função a efetivação dos processos de licitação na modalidade de pregão, como também **auxiliar o responsável pelo setor no desenvolvimento de suas tarefas**, através da proposição de ações que otimizem trâmite processual e melhoria da qualidade dos procedimentos de compras e contratação de serviços;



**XI. Assessor Auditor:** vinculado diretamente ao Controlador-Geral do Município, tem por função a realização de auditorias internas no âmbito da Administração Pública, bem como, **auxiliar o órgão em suas atividades de auditorias e de controle;**

**XII. Coordenador:** tem por função coordenar a execução de atividades, na sua área de atuação, responsável pelo encaminhamento de processos, dentro de sua esfera de competência, **assessoramento ao Diretor nas diversas atividades realizadas no Departamento;**

**XIII. Gerente:** tem por função a execução das atividades, na sua área de atuação, como também encaminhamento dos procedimentos dentro de sua esfera de competência;

**XIV. Chefe de Setor:** executar atividades, na sua área de atuação. É responsável pelas seguintes tarefas: cumprimento de despachos de processos, encaminhamento de processos, dentro de sua esfera de competência, observância da legislação e dos princípios jurídicos aplicáveis e executar outras tarefas indicadas pelos superiores hierárquicos;

**XV. Cargo em Comissão de Assessoramento ao Subprocurador-Geral (CCASP):** os servidores ocupantes dos Cargos em Comissão de Assessoramento ao Subprocurador-Geral deverão atuar com estrita observância às ordens, orientações e critérios estabelecidos pelo Subprocurador-Geral ao qual estejam subordinados, competindo-lhes, em especial: (a) a organização e operacionalização do trâmite de documentos e processos no órgão de execução; (b) a realização das pesquisas necessárias ao desempenho da atividade funcional do membro da PJAGM; (c) o auxílio na elaboração de minutas de manifestações e peças processuais; (d) o atendimento ao público, quando necessário; (e) a execução das demais atividades que lhes forem determinadas.

**XVI. Cargo em Comissão de Direção (CCD):** o servidor ocupante do Cargo em Comissão de Direção deverá atuar com estrita observância às ordens, orientações e critérios estabelecidos pelo Procurador-Geral, competindo-lhe, em especial: (a) dirigir a unidade organizacional do PROCON; (b) orientar o desenvolvimento dos trabalhos na unidade organizacional que dirige; (c) definir as metas e acompanhar os resultados produzidos; (d) avaliar os métodos necessários para assegurar a melhoria contínua das atividades realizadas; (e) determinar as providências voltadas ao cumprimento dos objetivos de desempenho estabelecidos pela Procuradoria-Jurídica e Advocacia-Geral do Município; (f) organizar o processo de atribuição de tarefas no âmbito da unidade organizacional que dirige; (g) coordenar o processo de motivação, visando ao comprometimento da equipe integrante da unidade organizacional que dirige.

**XVII. Cargo em Comissão de Gerência (CCG):** o servidor ocupante do Cargo em Comissão de Gerência deverá atuar com estrita observância às ordens, orientações e critérios estabelecidos pelo Subprocurador-Geral ao qual esteja subordinado, competindo-lhe, em especial: (a) gerenciar as instalações, material de expediente e mobiliário do PROCON; (b) coordenar as ações desenvolvidas e o processo de atribuição de tarefas no âmbito do PROCON; (c) buscar soluções apropriadas à solução de problemas que se apresentem no PROCON; (d) apresentar, ao Subprocurador-Geral, propostas

objetivas que busquem assegurar a melhoria contínua das atividades realizadas; (e) implementar as providências voltadas ao cumprimento dos objetivos de desempenho estabelecidos pelo Subprocurador-Geral; (f) auxiliar na coordenação do processo de motivação, visando ao comprometimento da equipe integrante do PROCON.

**XVIII. Chefe de Gabinete (CG):** o servidor ocupante da Chefia de Gabinete deverá atuar com estrita observância às ordens, orientações e critérios estabelecidos pelo Procurador-Geral competindo-lhe, em especial: (a) planejar os objetivos de desempenho da Procuradoria Jurídica e Advocacia-Geral do Município; (b) organizar os processos de atribuição de tarefas dos servidores da Procuradoria Jurídica e Advocacia-Geral do Município; (c) racionalizar as despesas e o controle de gastos da Procuradoria Jurídica e Advocacia-Geral do Município, inclusive em relação à gestão pessoal do Órgão; (d) adotar, quando assim lhe for delegado pelo Procurador-Geral, as medidas necessárias à integração estratégica da Procuradoria Jurídica e Advocacia-Geral com as demais esferas do Poder Público; (e) opinar, quando solicitado pelo Procurador-Geral, sobre os pedidos dos servidores sobre de férias, licenças, afastamentos, cessão e similares.

**3.17.** Não há, notoriamente, um critério objetivo para a definição das funções de chefia, assessoramento e direção. Não obstante a isso, não se pode admitir um total esvaziamento dessas funções, sob pena de comprometer a obrigatoriedade do concurso público para provimento de cargos na administração pública.

**3.18.** Sabe-se que a criação de cargos em comissão, como já dito, deve ser **EXCEPCIONAL**, não sendo o caso do presente projeto normativo, já que cria 148 (cento e quarenta e oito cargos) e 20 (vinte) gratificações, cujas atribuições são genéricas e meramente burocráticas.

**3.19.** A fim de embasar tal fato, menciona-se, exemplificativamente, as funções do **gerente**: “tem por função a execução das atividades, na sua área de atuação, como também encaminhamento dos procedimentos dentro de sua esfera de competência”. Na mesma seara, repise-se que o fato de haver a denominação de “assessoria” ou “chefia” não é o suficiente para transformar aquela atividade em uma atividade de, efetivamente, assessoria ou chefia.

**3.20.** A própria descrição do cargo de **diretor técnico**, embora venha acompanhada de “diretor”, não expressa qualquer atribuição que ultrapasse a esfera de um mero analista ou técnico, senão vejamos: “Vinculado diretamente ao Procurador Geral do



Município, tem por função (...) **acompanhar e administrar os prazos** das demandas jurídicas do Município; **identificar e tomar as providências necessárias para resguardar os interesses** (...) desempenhar outras atividades afins, exceto as que exijam capacidade postulatória.”.

**3.21.** A jurisprudência pátria é remansosa no sentido de afirmar ser **EXCEPCIONAL O PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO**, sendo certo que estes se destinam apenas àqueles casos em que seja **EXIGÍVEL A ESPECIAL RELAÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE GOVERNANTE E SERVIDOR**. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal fixou o seguinte entendimento:

EMENTA: Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de **funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais**; b) **necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado**; c) que o **número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir** e com o **número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui**; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: 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<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> (STF - RE: 1041210 SP, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 27/09/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/05/2019)

**3.22.** Sendo certo que, tratando-se de postos comuns, com atribuições meramente técnicas e profissionais, devem ser assumidos por servidores aprovados em concurso público, conforme norma constitucional vigente. Nesse sentido, o **STF permanece entendendo, conforme julgado recente, exarado no ano de 2022:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. ANTC. LEGITIMIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL DE SERGIPE N. 232/2013. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL DE SERGIPE N. 204/2011. CARGOS EM COMISSÃO. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO. TEMA 1.010 REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. FUNÇÕES E QUADRO PRÓPRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. SIMETRIA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. MODULAÇÃO. 1. A Constituição reservou à Administração um regime jurídico minucioso na conformação do interesse público a fim de resguardar a isonomia e eficiência na formação de seus quadros, do qual decorre a excepcionalidade da categoria “cargo em comissão”. 2. **A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal cuidou de densificar os critérios que norteiam o controle de constitucionalidade das leis que criam cargos comissionados, os quais não restam configurados no caso concreto. Precedentes. Tema 1.010 de Repercussão Geral. 3. Inconstitucionalidade material por ausência da descrição em lei das atribuições dos cargos de coordenador jurídico (art. 17, § 3º, da LCE 204/2011), coordenador de auditoria operacional (art. 19, § 5º, da LCE 204/2011) e de engenharia (art. 19, § 6º, da LCE 204/2011), e de coordenador de controle e inspeção (art. 27 da LCE 204/2011).** 4. Inconstitucionalidade material do § 3º e caput do art. 9º da LCE 232/2013, na redação dada pelo art. 1º da LCE 256/2015, visto que conferem a um “cargo em comissão” (Coordenadores de Unidade Orgânica do Tribunal), atribuições de Estado exclusivas de cargo de provimento efetivo integrante do quadro próprio do TCE/SE, em violação aos arts. 37, II e V, e também aos arts. 70, 71, 73 e 75 da CRFB. 5. Tendo em vista a necessidade de preservar os atos praticados pelos servidores ocupantes dos cargos comissionados ora declarados inconstitucionais, assim como o período em que estiveram prestando serviços à Administração, proponho, por razões de segurança jurídica, que a decisão tenha eficácia ex nunc. 6. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente com modulação de efeitos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> (STF - ADI: 6655 SE 0112335-72.2020.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 09/05/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/06/2022)

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

## IV.DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO VIOLADOS

### A) VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

---

**4.1.** O Princípio da Moralidade Administrativa consagra a atuação do administrador segundo os padrões de decoro, boa fé e atuação ética. Nesse sentido, é preciso adentrar no **CONCEITO DE JURIDICIDADE**, que determina que tudo que não é moral, é ilegal. Então, se a moralidade é violada, temos a violação da legalidade lato sensu.

**4.2.** Diante dos valores abstratos e genéricos exalados pelos princípios, é preciso conectá-los e adequá-los à realidade concreta. Desta feita, a **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4125** traz a criação desproporcional de cargos como uma manifestação específica da violação ao Princípio da Moralidade, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES “ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (...) 3. **O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.** 4. A **obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais,** é instrumento de **efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa,** garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A **não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins;** afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da Republica. Precedentes. 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio

da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. 6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes.(...)<sup>14</sup>

**4.13.** No caso em análise, além do fato de haver uma clara **DESproporção entre as funções comissionadas destinadas aos servidores efetivos (20% dos cargos criados)**, há um agravante ainda maior: faltam **MENOS DE TRÊS MESES PARA AS ELEIÇÕES**.

**4.14.** Ora, Excelência, embora não se trate de eleições municipais, não se pode olvidar que o Exmo. Prefeito, em diversas oportunidades, demonstrou **APOIO AO EX-Secretário de Saúde de Resende, Alexandre Vieira (Tande), que concorrerá a Deputado Estadual**, tendo se descompatibilizado com o cargo em Abril de 2022. A aliança política entre os dois é evidenciada, além das demonstrações públicas, por reportagem dada pelo próprio pré-candidato, vejamos:

“O prefeito Diogo acredita que é o momento do nosso grupo político tentar conquistar esta representatividade na Assembleia Legislativa, ainda mais que o Estado está entrando em momento de recuperação da crise econômica que passou nos últimos anos. O Estado está entrando em uma fase de abundância de recursos com a venda da Cedae e com a assinatura do ajuste fiscal com o Governo Federal. A gente acredita que os municípios que tiverem bons projetos nos próximos anos terão muita chance de conseguir financiamento para isso. Esse é um dos principais motivos que nos fizeram tomar essa decisão de tentar uma representação na Alerj neste ano. A nossa região é a que mais se desenvolve economicamente no estado, tendo o maior polo industrial, porém é uma das que têm menor representação política. É importante brigarmos por esta representação não só de Resende, mas de toda a região Sul Fluminense”, afirmou o pré-candidato a deputado.<sup>15</sup>

**4.15.** Há, no caso em epígrafe, um conjunto de fatores que denotam o ferimento latente à moralidade administrativa, o que não pode ser admitido em nenhuma hipótese no Estado Democrático de Direito.

---

<sup>14</sup> (STF - ADI: 4125 TO, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 10/06/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/02/2011)

<sup>15</sup> Disponível em: <https://avozdadacidade.com/wp/ex-secretario-de-saude-de-resende-vai-concorrer-a-uma-vaga-na-alerj/> Acesso em 19 de Julho de 2022.

**B) VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

---

**4.16.** Sabe-se que a Administração Pública é norteada pelo Princípio da Publicidade, de forma a tornar públicos todos os atos que impactem de alguma forma o interesse público. Nesse sentido, o referido princípio traz a noção de visibilidade e transparência da atuação do poder público. O Estado Democrático de Direito é incompatível com o sigilo de questões coletivas. O sigilo nessa espécie de estado é a exceção.

**4.17.** A publicidade, contudo, não é um princípio meramente formal. Tem um conteúdo material essencial, que é a concessão de conhecimento sobre os atos públicos aos administrados. é necessário, essa esfera, que sejam fornecidos meios para que o administrado possa controlar os atos da administração pública.

**4.18.** Reconhece-se, ainda, na publicidade, uma condição de eficácia do ato administrativo. No caso analisado, por outro lado, verificou-se um TOTAL DESCOMPASSO COM O COMPROMISSO DA PUBLICIDADE, inviabilizando TODO E QUALQUER CONTROLE POR PARTE DOS ADMINISTRADOS.

**4.19.** Ora, Excelência, conforme mencionado anteriormente, o **PROJETO DE REFORMA ADMINISTRATIVA** que, diga-se de passagem, impacta fortemente o orçamento da região, foi **VOTADO ÀS PRESSAS, EM UMA SESSÃO JÁ INICIADA**, em que foi apresentada às 17h40, tendo sido aprovada às 23h00 do mesmo dia, causando estranheza até mesmo dos veículos de comunicação:

A Câmara Municipal de Resende aprovou na noite de segunda-feira (11) a reforma administrativa que prevê a criação de 148 cargos comissionados na prefeitura do município. A mensagem do projeto de lei foi enviada pelo prefeito Diogo Balieiro Diniz (DEM). Segundo ele, a reforma foi necessária para atender os novos serviços implementados pela atual gestão. Dos 17 legisladores, três votaram contra a proposta.

A votação da reforma administrativa causou uma polêmica na Casa Legislativa. A mensagem do Executivo, em regime de urgência especial, chegou às 17h40, após o início da 44ª Sessão Ordinária. Apesar do pouco tempo para discussão e estudo do efeito nas finanças municipais, a proposta

foi aprovada por volta das 23h.<sup>16</sup>

**4.20.** Não se pode olvidar, ainda, que o projeto **NÃO PREVÊ NENHUMA MATÉRIA ATINENTE À CALAMIDADE PÚBLICA OU SEGURANÇA MUNICIPAL**, sendo certo que não há justificativa apta a gerar a ausência de publicidade implementada.

**4.21.** O projeto, além de ter mais de 70 páginas, traz matéria de grande impacto econômico e social e a sua publicidade prévia não afetaria em nada a sua eficácia, muito pelo contrário, avalizaria eventual pretensão a partir da possibilidade de opinião pública, o que não foi conferido.

**4.22.** O desprezo ao controle social não pode ser admitido no Estado Democrático de Direito. Ora, não houve sequer uma justificativa para a aplicação do Regime de Urgência Especial, sendo certo que a mera adequação ao procedimento não pode ensejar a supressão dos direitos dos administrados.

### **C) VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA**

---

**4.23.** O Princípio da Transparência, por sua vez, embora não esteja expresso na Constituição, pode ser extraído dela, a partir de uma interpretação sistemática, considerando que se trata de um subprincípio da publicidade.

**4.24.** Isso, pois, a Transparência viabiliza a Publicidade em seu mais amplo sentido, tendo como objetivo torná-la visível e cristalina. Trata-se de diretriz expressa da Lei Federal nº 12.527/2011, como dispõe o inciso IV do artigo 3º, tratando-se de paradigma que permeia toda a Lei de Acesso a Informação.

**4.25.** Assim, **não basta divulgar os atos administrativos praticados, é preciso que o Poder Público dê ferramentas efetivas à participação e controle social da gestão pública**. No caso em análise, além da questão já mencionada no item anterior, é preciso levar em

---

<sup>16</sup> Disponível em: <https://odia.ig.com.br/resende/2022/07/6441711-camara-de-resende-aprova-criacao-de-148-cargos-comissionados-na-prefeitura.html>. Acesso em 19 de Julho de 2022.

consideração a **INEXISTÊNCIA DE QUALQUER RELATÓRIO OU BALANÇO QUE DEMONSTRE A RELAÇÃO ENTRE SERVIDORES EFETIVOS (CONCURSADOS) E CONTRATADOS (COMISSIONADOS)**.

**4.26.** Ora, Excelência, essa é uma informação extremamente relevante, principalmente para o tema da presente ação, já que se trata de um dos requisitos estampados pelo Supremo Tribunal Federal para a criação de cargos comissionados.

**4.27.** Não é suficiente a previsão de uma porcentagem – **ÍNFIMA, DIGA-SE DE PASSAGEM** – de 20% sobre os novos cargos criados. É preciso verificar a **PROPORCIONALIDADE DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL** como um todo, o que é impossível, já que o **PORTAL DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL OMITE ESSA INFORMAÇÃO**, assim como os sítios eletrônicos da câmara e da prefeitura.

**4.28.** Por essa razão, faz-se necessária a apresentação, pela administração municipal, da existência da proporcionalidade entre os cargos concursados e comissionados, sendo certo que a maioria deve ser de provimento por concurso público, já que é a regra prevista na Constituição Federal.

### V.DO FERIMENTO À LEGISLAÇÃO ELEITORAL. DA INTERPRETAÇÃO POR ANALOGIA DA LEI 9.504/1997

**5.1.** A Lei das Eleições foi concebida com o objetivo de propiciar uma **DISPUTA IMPESSOAL** e em conformidade com o Estado Democrático de Direito. Com isso, foram instituídas diversas vedações, com o fim de garantir um certame justo e com respeito à isonomia.

**5.2.** Com vistas a alcançar a isonomia material entre os candidatos, foram impostas algumas restrições àqueles que já ocupam cargo público. Nesse sentido, dispõe o Art. 73 da Lei o seguinte:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos



nos pleitos eleitorais:

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

**5.3.** De forma genérica, o referido dispositivo, em seu inciso V, traduz a impossibilidade de **QUALQUER FORMA DE ADMISSÃO DE SERVIDORES**, a fim de evitar que o provimento de cargos se tornasse uma espécie de “moeda de troca”.

**5.4.** A *mens legis* traz como foco, então, o afastamento de toda e qualquer utilização de máquina pública enquanto meio para a obtenção de votos para si, enquanto candidato, ou para outro candidato a quem o agente público demonstre seu apoio.

**5.5.** Nesse sentido, destaca-se, como já mencionado outrora, que o Chefe do Executivo Municipal, embora não concorra diretamente a nenhum cargo nas eleições de 2022, já demonstrou, em inúmeras oportunidades, o apoio à candidatura do ex secretário de saúde de seu governo, o conhecido como Tande Vieira.

**5.6.** Em uma análise superficial das redes sociais, pronunciamentos e até mesmo entrevistas concedidas por ambos, é possível verificar a congruência de ideais e, até mesmo, o apoio mútuo deles, enquanto coligados políticos.

**5.7.** Evidentemente, não há qualquer ilegalidade em apoiar um candidato, mesmo ocupando um cargo público, até porque ambos fazem parte do mesmo partido e possuem percepções políticas similares. Não obstante, é preciso analisar a **RAZÃO DE SER DAS VEDAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI DAS ELEIÇÕES**.

**5.8.** Ora, se o atual chefe do executivo já demonstrou total apoio ao pré-



candidato a deputado que, atualmente, não possui nenhum cargo político, há se convir que a **CRIAÇÃO, POR MEIO DE REGIME DE URGÊNCIA ESPECIAL, DE 148 CARGOS COMISSIONADOS E 20 (VINTE GRATIFICAÇÕES) A MENOS DE TRÊS MESES DAS ELEIÇÕES**, afigura-se, minimamente, conveniente ao pré-candidato.

**5.9.** Excelência, não se pode ignorar o fato de que a urgência implementada para a aprovação da reforma não guarda qualquer proporcionalidade ou razoabilidade, não havendo justificativa apta a gerar a tramitação reduzida e sem publicidade e transparência adequadas.

**5.10.** É preciso observar, de forma estrita, a legislação a fim de evitar brechas e ferimentos aos princípios administrativos, especialmente o da moralidade. O referido preceito fundamental se encontra em risco, tendo em vista a possível nomeação de 148 pessoas e 20 gratificações, sendo 80% delas estranhas à administração pública e sem qualquer observância das regras de provimento via concurso.

**5.11.** Sendo assim, com o objetivo único e exclusivo de evitar eventual descumprimento das premissas estabelecidas pelo procedimento eleitoral, faz-se necessária, ao menos, a suspensão do referido projeto até o término do processo eleitoral.

## VI. DA LIMINAR

**6.1.** A Lei da Ação Popular, em seu Art. 5º, §4º prevê a possibilidade de suspensão liminar do ato lesivo: *“Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”*. Nesse sentido, diante da ausência de especificação sobre os requisitos ou procedimento da fase liminar, aplica-se o Código de Processo Civil subsidiariamente.

**6.2.** Por essa razão, faz-se necessária, para a concessão da liminar, o preenchimento dos requisitos autorizadores da tutela provisória de urgência, quais sejam: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

**6.3.** Em razão do exposto, tendo em vista os fatos narrados, cumpre recapitular

alguns pontos a fim de demonstrar o preenchimento dos requisitos estampados no Art. 300 do Código de Processo Civil, para a concessão da liminar em sede de Ação Popular. Desse modo, assim dispõe o referido dispositivo legal:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. (grifo nosso)

6.4. Assim, no que se refere à PROBABILIDADE DO DIREITO, cumpre destacar alguns pontos que extinguem qualquer dúvida acerca do preenchimento desse pressuposto. Inicialmente, a situação fática evidencia a probabilidade de a demanda ser julgada procedente, ao fim, já que **A AMPLA JURISPRUDÊNCIA TRAZ REQUISITOS PARA A CONCEPÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO, OS QUAIS, COMPROVADAMENTE, NÃO FORAM OBSERVADOS NO CASO CONCRETO.**

6.5. Além disso, é preciso invocar os Princípios administrativos violados, como forma de reiterar a necessidade de observância para o pleno e legal exercício da gestão administrativa. Ante a inexistência de controle social pela população, é notório o vício da eficácia e na própria legalidade do referido Projeto de Lei, razão pela qual está presente a fumaça do bom direito.

6.6. Na mesma linha, no que se refere ao segundo requisito, consubstanciado no perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, é notório e evidente que o **INTERESSE PÚBLICO SÓ SERÁ SATISFEITO, NOS TERMOS PRETENDIDOS, PELA SUSPENSÃO IMEDIATA DA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI**, já que já foi aprovado, com a inobservância dos requisitos formais e materiais exigidos e, como tramita em regime de urgência especial, poderá, a qualquer momento, passar a vigor.

6.7. Assim, a título de tutela de urgência principal, requer que seja concedida LIMINAR, a fim de determinar a imediata SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO DO PROJETO, sob pena de multa diária em desfavor dos Réus a serem estipuladas por esse douto juízo,

sugerindo a quantia de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia.

**6.8.** A título de tutela de urgência subsidiária, para espancar as dúvidas suscidas em relação ao respeito do princípio da moralidade administrativa, na remota hipótese de o nobre julgador entender pela inviabilidade da suspensão da tramitação do projeto, requer, **subsidiariamente, que as nomeações só sejam feitas após as eleições de 2022, como forma de resguardar a Moralidade Administrativa.**

## VII. DOS PEDIDOS

**6.9.** Ante o exposto, requer:

- (A) A **concessão da liminar** para impor ao Presidente da Câmara Municipal, o dever de **suspender imediatamente os trâmites do Projeto de Lei Municipal 012/2022**, com a **suspensão dos efeitos**, impedindo a criação dos cargos e gratificação no prazo máximo de 24h (vinte e quatro horas) a partir da decisão, ou, caso o ato já tenha sido sancionado pelo Chefe do Executivo, que sejam suspensas as nomeações;
- (B) Subsidiariamente, ainda em sede liminar, caso não entenda pela suspensão, requer que as **nomeações só ocorram após o pleito eleitoral de 2022**, como forma de resguardar a Moralidade Administrativa;
- (C) A abertura de vista ao Ilmo. Representante do Ministério Público, de forma a exercer a sua necessária intervenção;
- (D) A abertura de vista a Ilma. Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, na 18ª Subseção de Resende, para, caso o queira, possa intervir no feito na condição de *amicus curiae*, ou terceira interessada, na forma que entender adequada;
- (E) Sejam **citados** a Câmara, na pessoa do Presidente, Vereador Reginaldo

Engenheiro Passos e o Exmo. Chefe do Executivo Municipal, Dr. Diogo Balieiro Diniz, para que respondam a todos os termos da presente ação, bem como apresentem os documentos que **comprovem a quantidade de servidores efetivos e comissionados nos quadros da administração municipal, a fim de que seja aferida a legalidade do ato** e, na oportunidade, que possam esclarecer de maneira técnica a função de cada cargo criado no novo organograma da administração pública municipal para se aferir se estão em consonância com a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº.: 6963.

- (F) Seja julgado procedente o pedido inicial, a fim de **anular o projeto de lei ora impugnado**, com fulcro na inconstitucionalidade que incidentalmente se atesta;
- (G) A dispensa do recolhimento de custas e encargos que só deverão ser pagos ao final, conforma Art. 10 da Lei de Ação Popular;
- (H) seja reconhecida a PRIORIDADE DE TRAMITAÇÃO da presente ação, já que trata de tutela de interesse difuso;
- (I) A condenação dos Réus ao pagamento dos ônus sucumbenciais de praxe.

Protesta pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente pelo depoimento dos demandados, sob pena de tácita confissão, bem como demais instrumentos probatórios previstos na legislação processual civil.

Atribuem à presente causa o valor de **R\$ 1.212,00, para fins meramente fiscais**

Nestes termos, pede-se deferimento.

Resende, 19 julho de 2022

**DERIK ROBERTO**  
OAB/RJ Nº: 217.799

**GABRIELA BARCELLOS**  
OAB/RJ 237.689