

Processo: Requerimento nº 001/2025
Denunciante: Francisco Rogério Souza Diniz
Denunciada: Vereadora Maria de Lourdes da Silva
Advogados: Aldo Leandro de São José, OAB/MS 7.366
Marlon Nogueira Miranda, OAB/MS 15.674

RELATÓRIO DIVERGENTE

Trata-se de processo político-administrativo instaurado para apuração de possível infração político-administrativa atribuída à Vereadora Lurdes da Silva, consistente na manutenção de vínculo funcional com a Administração Pública Municipal durante o exercício do mandato parlamentar.

A denunciada exerce função de assistente social no Hospital Regional, mediante contrato decorrente de processo seletivo simplificado, permanecendo vinculada à estrutura do Poder Executivo Municipal.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Do regime jurídico aplicável

A matéria deve ser examinada à luz:

- a) Da Constituição Federal (princípio da separação dos Poderes);**
- b) Da Lei Orgânica do Município de Coxim;**
- c) Do Regimento Interno da Câmara Municipal.**

A Constituição Federal, por simetria (art. 54 c/c art. 29), estabelece restrições aos membros do Poder Legislativo quanto ao exercício de funções no âmbito do Executivo, visando preservar a independência institucional entre os Poderes.

O acúmulo de cargos públicos é exceção no ordenamento jurídico brasileiro, mostrando-se possível de





acontecer apenas nas hipóteses ressalvadas no texto constitucional (art. 37, XVI).

A Constituição Federal, em seu artigo 37, incisos XVI e XVII, veda a acumulação remunerada de cargos, **empregos** e funções **públicas**, salvo nas hipótese ali elencadas, no artigo 38, inciso III, admitindo o exercício cumulativo de mandato de vereador com cargo, emprego ou função pública, **desde que haja compatibilidade de horários** - vale destacar, o constituinte conferiu tratamento diferenciado aos vereadores (*munus público*), outorgando-lhes prerrogativa não extensível aos demais servidores públicos em geral, devendo ser interpretada e aplicada a norma constitucional, com base nas especificidades de cada caso concreto.

Tal proibição visa impedir que o acúmulo de funções públicas, faça com que o servidor não execute qualquer delas com a necessária eficiência ou inda comprometa a independência entre os Podres (art. 2º CF).

Da redação da Lei Orgânica de Coxim

O art. 36 da Lei Orgânica Municipal dispõe, em síntese, que o Vereador:

“Não poderá aceitar ou exercer cargo, função ou emprego na administração pública municipal, direta ou indireta, ressalvadas hipóteses expressamente previstas”.

O dispositivo é redigido de forma ampla, abrangendo, **Cargo, Função ou Emprego**.

A priori lei Orgânica Municipal, não faz distinção entre, **Cargo efetivo, Cargo comissionado ou Contratação temporária por processo seletivo simplificado**.

Portanto, a vedação possui natureza objetiva.

A defesa sustenta que a norma não alcançaria contratos temporários.

Tal argumento não procede.

O dispositivo utiliza propositalmente expressão ampla: **a) Cargo, b) Função, ou c) Emprego**.

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]



A redação não distingue: **a) Cargo efetivo, b) Cargo comissionado, c) Contrato temporário, ou d) Processo seletivo simplificado**, sendo que a questão do contrato temporário e do processo seletivo serão melhor enfrentados mais adiante.

Onde a norma não distingue, não cabe ao intérprete distinguir. A vedação possui natureza objetiva e estrutural.

Já o **art. 37 da Lei Orgânica** estabelece que:

“Perderá o mandato o Vereador que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior”.

Veja que não se trata de cláusula aberta ou princípio genérico, ou conceito indeterminado de decoro. Tem-se, assim, tipicidade expressa:

a - Norma proibitiva clara (art. 36);

b - Sanção política expressa (art. 37);

c - Consequência automática vinculada à infração.

A **defesa** sustenta a ausência de quebra de decoro.

Todavia, o fundamento jurídico da cassação não é cláusula genérica de moralidade, mas infração objetiva prevista na Lei Orgânica.

Sustenta ainda a **defesa** que a Vereadora agiu de boa-fé e sem dolo.

Contudo, a infração prevista no art. 36 é de natureza objetiva e não comporta interpretação extensiva ou restritiva do texto legal.

A Lei Orgânica não exige: **a) Dolo específico, b) Má-fé, ou c) Intenção de lesar**. Apenas veda **“o exercício de cargo, função ou emprego no Executivo Municipal” durante o mandato**.

D. D. D.

A.



Trata-se de hipótese de incompatibilidade legal, e não de ilícito disciplinar subjetivo. Portanto, a boa-fé não convalida situação vedada pela Lei Orgânica Municipal.

Cabe ainda destacar, que no presente caso, não se discute aqui improbidade administrativa ou dano ao erário.

O processo é político-administrativo. A infração consiste na **violação à norma Orgânica de incompatibilidade**.

O prejuízo institucional é suficiente, no sentido de **comprometer a independência do Legislativo, fragilizar a função fiscalizatória parlamentar, e por fim causar conflito estrutural de Poderes**.

A **defesa** também sustenta a inexistência de sobreposição de horários.

Tal argumento parte de premissa equivocada. A incompatibilidade não é apenas horária. É estrutural como já foi dito anteriormente.

O mandato parlamentar envolve:

a - Sessões ordinárias e extraordinárias

b - Reuniões de comissões

c - Atendimento à população

d - Atividades fiscalizatórias

e - Diligências externas

f - Representações institucionais

g - Viagens para outros municípios

A necessidade de trocas permanentes de plantão evidencia que não há compatibilidade natural entre as funções.

O próprio texto constitucional reconhece que a atividade parlamentar não se limita às sessões formais, exigindo disponibilidade ampla.

73000

f.



A proteção constitucional sobre a **Imunidade Material (art. 53, CF)** (“**inviolabilidade por opiniões, palavras e votos**”) acompanha o parlamentar em atividades externas, entrevistas e redes sociais, desde que relacionados à sua função (**nexo funcional**).

O próprio uso de “**Verba Indenizatória**” é reconhecido pela jurisprudência dos Tribunais de Contas e pelo STF, **para atividades externas**, reconhecendo que a disponibilidade é contínua.

Logo, ainda que houvesse eventual ajuste de horário, a vedação legal não está condicionada a conflito temporal, mas à própria existência do vínculo funcional subordinado ao Executivo que deve ser fiscalizado pelo parlamentar.

Sobre a natureza do vínculo mantido pela Vereadora, restou comprovado que a mesma:

- a - Não ocupa cargo efetivo, ou seja, não é servidora concursada;
- b - Mantém contrato temporário decorrente de processo seletivo;
- c - Exerce função na estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal.

Assim, verifica-se que o **vínculo é precário** e subordinado à Administração Municipal, eis que a Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP, criada pela Lei Municipal nº 1.435/2009 é integrante **“da Administração Pública Indireta do Poder Executivo do Município de Coxim, Estado de Mato Grosso do Sul, dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e utilidade pública, com autonomia gerencial, patrimonial, orçamentária e financeira, quadro de pessoal próprio e prazo de duração indeterminado”** e a Diretoria executivo e o Diretor Geral do Hospital Regional de Coxim “Álvaro Fontoura” (nome fantasia) é nomeada pelo prefeito de Coxim (art. 11 da Lei Municipal nº 1.435/2009), conforme consta das folhas 900 e 9003 dos autos.

A situação enquadra-se perfeitamente na expressão, prevista no art. 36 da Lei Orgânica:

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]



Ms. N.º 1.004
Kyl

“cargo, função ou emprego na administração pública municipal”.

O mandato parlamentar possui natureza fiscalizatória e legislativa. Permitir que o parlamentar mantenha vínculo funcional com o Poder Executivo, **que deveria ser fiscalizado, por ele próprio**, compromete:

- a - A independência institucional;
- b - A imparcialidade da atuação parlamentar;
- c - A própria credibilidade do exercício do mandato e do Poder Legislativo;

A incompatibilidade, portanto, não é meramente horária. É estrutural, e compromete a independência entre os Poderes (art. 2º da CF).

A defesa sustenta que o vínculo é temporário e precário. Justamente por isso, revela-se ainda mais incompatível. Pois o contrato temporário:

- a) Submete a vereadora à hierarquia administrativa do Poder Executivo;
- b) Implica vínculo de subordinação funcional;
- c) Cria dependência institucional.

A independência entre os Poderes não se compatibiliza com relação funcional subordinada. A precariedade do vínculo **não exclui o conceito de função pública**, pelo contrário agrava a situação expondo o detentor do mandato a maior vulnerabilidade e falta de independência funcional, justamente o que o Lei Orgânica busca coibir.

Nesta esteira, é fato incontroverso que a parlamentar ocupa um emprego público, contratada por um processo seletivo cujo prazo de validade já expirou, permanecendo no emprego em prejuízo de pessoas que aguardam posse em concurso público vigente.

Tanto é que um dos candidatos aprovados no certame viu-se obrigado a acionar o judiciário (**Mandado de Segurança nº 0802511-21.2025.8.12.0011**) e a 5ª Câmara Cível do

J. J. J. J.

A-



Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (Agravo de Instrumento nº 1420559-12.2025.8.12.0000) reconheceu o direito a posse no curso do candidato.

Portanto, a representada ocupou emprego público de forma ilegal em contrato precário vencido e nulo de pleno direito, evidenciando descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta realizado entre o Município de Coxim/Fundação Estatal do Pantanal – FESP (Autos nº 0900014-81-2021.8.12.0011) do qual por dever da sua função legislativa deviria fiscalizar e cobrar o seu cumprimento e não se beneficiar da situação precária e ilegal.

A aludida ilegalidade e nulidade contratual foi firmado e reconhecido por incidente de uniformização de jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, ao apreciar o Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 0024145-29.2023.5.24.0000, firmando o entendimento vinculante por meio da **Tese Jurídica Prevalente nº 14, reconhecendo a nulidade dos contratos mantidos pela Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP após o 24º mês de vigência, quando inexistente prévia aprovação em concurso público.**

Naquela oportunidade restou assim fixado o seguinte entendimento pelo Tribunal de 24ª Região:

“Tese Jurídica Prevalente n.º 14: São nulos os contratos de trabalho mantidos pela Fundação Estatal de Saúde do Pantanal após o seu 24ª mês de vigência, sem a realização de prévio concurso público, entabulados com fulcro na Lei n.º 1.435/2009 e LC n.º 102/2009, por ofensa ao art. 37, II e § 2º da CF/1988, haja vista a ausência de prévia aprovação em concurso público. Reconhecida a nulidade, são devidos apenas o pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e os valores referentes aos depósitos do FGTS (TST, Súmula 363)”.

Portanto, resta comprovado que a representada além de ter incompatibilidade horária, ocupa um emprego público de forma ilegal, conforme já reconhecido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região.

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]



Da inexistência de exceção normativa

A Lei Orgânica não prevê exceção para:

Contratação temporária;

Compatibilidade de horários;

Ajustes administrativos (Troca de Plantões).

Não cabe ao intérprete criar exceções não previstas na Constituição, na Lei Orgânica ou outra norma infraconstitucional.

A eventual autorização administrativa para troca de plantões não tem o condão de afastar norma de hierarquia orgânica.

Da troca de plantões

Consta dos autos que a Vereadora realizava trocas de plantões para participar das sessões legislativas e cumprir seus compromissos institucionais.

Esse fato por si só já demonstra a incompatibilidade, mas não constitui o fundamento principal ou o único da infração.

Todavia, revela que:

Não há compatibilidade natural entre as funções;

A cumulação depende de ajustes administrativos permanentes;

A disponibilidade para o exercício pleno do mandato encontra-se condicionada à organização interna do Executivo.

A jurisprudência pátria reconhece que a atividade parlamentar não se limita às sessões, exigindo **disponibilidade para comissões, atendimento à população, atividades fiscalizatórias, dentre outras.**

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul confirmou a improbidade administrativa de um servidor que

J. J. J. J.

A



acumulava o cargo de motorista de ambulância com o de vereador, reconhecendo a incompatibilidade de horários como fator determinante. A necessidade de ajustes e a impossibilidade de cumprimento integral das duas jornadas foram centrais para a decisão. E há diversas decisões dos Tribunais pátrios neste mesmo sentido. Veja-se:

RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – IMPOSSIBILIDADE – COMPROVADA A IMPROBIDADE – **COMPROVADO A INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS PARA EXERCÍCIO DO CARGO DE VEREADOR E MOTORISTA DE AMBULÂNCIA (SERVIDOR PÚBLICO) – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.** (TJMS. Apelação Cível n. 0800672-30.2013.8.12.0027, Batayporã, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Nélio Stábile, j: 29/07/2020, p: 04/08/2020).

Ementário- Tribunal de Justiça de São Paulo - 2025

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. IMPROCEDÊNCIA. I. Mandado de Segurança repressivo impetrado por vereadora e assistente social contra ato administrativo que negou adiamento de audiência em processo administrativo disciplinar, alegando cerceamento de defesa e perseguição política. II. A questão em discussão consiste em (i) verificar a existência de cerceamento de defesa no processo administrativo disciplinar e (ii) a legalidade da acumulação de cargos públicos pela impetrante. III. Não houve cerceamento de defesa, pois os e-mails solicitando adiamento não foram recebidos pela comissão, e a impetrante poderia ter se representado. **A acumulação de cargos foi considerada ilegal devido a incompatibilidade de horários, comprovada por documentos que demonstram a ausência da impetrante em suas funções de assistente social para exercer atividades como vereadora.** IV. Recurso desprovido. (TJSP. Apelação Cível 1001307-23.2024.8.26.0101; Relator (a): Paulo Cícero Augusto Pereira; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Caçapava - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 05/03/2025; Data de Registro: **05/03/2025**).

Ementário- Tribunal de Justiça de São Paulo - 2019

161005140280 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - SUSCITADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 11, DA LEI Nº 8.429/92) - **Acumulação indevida do cargo de Vereadora e de Assistente Social, com incompatibilidade de horários, em desrespeito ao art. 38, III, da CF, e, por conseguinte ofensa aos princípios da legalidade e moralidade pública** - Precedentes deste E. Tribunal de Justiça - Em razão da Extensão dos danos produzidos cabível a readequação das penalidades administrativas cominadas, em respeito ao art. 12, 'caput', inciso III, e par. Único, da Lei nº 8.429/92 -

D. Garcia

[Handwritten mark]



Não há como aplicar por analogia legal as regras da Lei de Ação Popular (art. 19, da Lei nº 4.717/65) - Sentença reformada em parte - Recurso provido em parte. (TJSP - AC 1001897-43.2015.8.26.0318 - Leme - 9ª CDPúb. - Rel. Rebouças de Carvalho - DJe 14.08.2019).

Assim, não só a **troca reiterada de plantões** confirma a **incompatibilidade material**, mas a manutenção de vínculo (emprego público) precário, nulo de pleno direito, mediante subordinação ao Poder Executivo configura a vedação objetiva trazida pela Lei Orgânica do Município de Coxim-MS.

Da Proporcionalidade da Sanção

A **defesa** invoca desproporcionalidade.

Entretanto, a **sanção está expressamente prevista na Lei Orgânica**.

Não há gradação alternativa prevista, visto que o legislador municipal optou pela perda do mandato como consequência da infração.

O julgador político não pode substituir a sanção prevista por critério subjetivo.

A proporcionalidade já foi aferida pelo legislador ao tipificar a conduta e cominar a sanção.

Permitir que vereadora permaneça exercendo função subordinada ao Executivo que deve fiscalizar compromete: **a) A independência institucional; b) A autonomia decisória; c) A credibilidade do mandato**.

A separação dos Poderes não é mera formalidade constitucional, mas garantia estrutural da democracia local.

CONCLUSÃO

Da tipicidade e da gravidade

A perda de mandato exige: **a) Previsão normativa, b) Conduta típica, e c) Gravidade suficiente**.

Rye

Rye



No caso: **a) A conduta integra expressamente o art. 36; b) A sanção está prevista no art. 37; e c) A infração compromete a independência do Poder Legislativo.**

Não se trata de irregularidade formal ou episódica, mas da manutenção contínua de vínculo vedado.

Restou comprovado que a Vereadora Lourdes:

a) Manteve vínculo funcional ilegal e nulo de pleno direito com a Administração Pública Municipal;

b) Enquadra-se na vedação expressa do art. 36 da Lei Orgânica;

c) Incide na hipótese de perda de mandato prevista no art. 37.

A incompatibilidade é objetiva e estrutural, sendo irrelevante a tentativa de compatibilização por meio de trocas de plantões.

A defesa não afastou: **a) A tipicidade objetiva; b) A incidência normativa; c) A vedação estrutural.**

A incompatibilidade é objetiva, legal e estrutural. Não se trata de irregularidade episódica, mas de uma vedação de manutenção contínua de vínculo pela Lei Orgânica Municipal.

Diante do exposto, peço vênias para divergir do relatório final da eminente relatora e apresento relatório divergente pela Procedência da acusação ofertada na Denúncia, recomendando que o Colendo Plenário **decrete a perda do mandato da Vereadora Lourdes da Silva**, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Lei Orgânica do Município de Coxim c/c art. 7º incisos I e II do Decreto-Lei 201/67, eis que restou sobejamente demonstrada a acumulação ilegal do cargo/emprego público de Assistente Social na Fundação Estatal do Pantanal – FESP com o exercício de mandato parlamentar na Câmara Municipal de Coxim/MS.

João

[Handwritten signature]



Das Infrações Político-administrativas a serem votadas pelo Plenário e das Providenciais Finais a serem adotadas

Considerando as conclusões exaradas neste relatório, opinando pela cassação da denunciada, indico ao Colendo Plenário desta Casa de Leis as infrações político-administrativas a serem votadas:

A vereadora Maria de Lourdes da Silva exerceu cargo/função/emprego público de forma incompatível com o cargo de vereadora, no caso concreto de Assistente Social na Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP, de forma ilegal e incompatível com o cargo de vereadora, ferindo a moralidade e o decoro parlamentar, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Lei Orgânica do Município de Coxim c/c art. 7º incisos I e II do Decreto-Lei 201/67. SIM ou NÃO.

Nos termos do art. 5º, inciso V do Decreto-Lei 201/67 os autos deve remetido ao Presidente da Câmara para convocação de sessão para julgamento.

A Casa deverá votar a infração político-administrativa acima descrita e a aprovação deste relatório e a CASSAÇÃO dependerá da aprovação de 2/3 dos membros da Casa, nos termos art. 5º inciso VI do Decreto-Lei 201/67.

No caso de ser julgado IMPROCEDENTE a Denúncia e este relatório final, os autos deverá ser arquivado.

Em caso de eventual CASSAÇÃO deverá ser declarada a perda do mandato com a edição de Decreto Legislativo a ser publicado no Diário Oficial. Da decisão final tomada pela Edilidade, qualquer que seja ela, deverá o Presidente da Casa expedir ofício à Justiça Eleitoral (art. 5º inciso VI, parte final do Decreto-Lei 201/67).

Recomendamos ainda, a remeça de cópia integral dos trabalhos da Comissão Processante instituída pelo Requerimento nº 001/2025 ao Ministério Público Estadual para a adoção das medidas que entender cabíveis no âmbito da sua atuação.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



Segue em anexo minuta de Decreto legislativo, caso o Colendo Plenário julgue procedente a denúncia.

É o que se apresenta para o momento e remeta-se ao Presidente desta Casa para ciência e para o demais Vereadores e as providências de praxe.

Sala das Sessões, 23 de fevereiro de 2026.



Vereador Johnny Guerra Gai
Presidente da Comissão



Vereador Abilio Vaneli
Membro da Comissão

Abilio Vaneli
VEREADOR



Minuta de Decreto Legislativo:

DECRETO LEGISLATIVO N° XXXXX/2026

"Dispõe sobre a Cassação de Mandato do Vereadora Maria de Lourdes da Silva e dá outras providências."

Faço saber que a Câmara Municipal de Coxim, Estado de Mato Grosso do Sul, APROVOU, e eu, Vereador Luiz Eduardo PROMULGO o seguinte Decreto Legislativo:

Artigo 1° - Fica declarado neste ato a cassação do Mandato de Vereador na Câmara Municipal de Coxim, da Vereadora Maria de Lourdes da Silva, em razão do julgamento do processo por infração político-administrativo instituído pelo Requerimento nº 001/2025.

Artigo 2° - Que fica declarada a Vacância do Cargo do (a) Vereador(a) Maria de Lourdes da Silva, em razão da cassação de seu mandato, devendo ser convocado o seu suplente para assumir a vaga em aberto.

Artigo 3° - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data da sua publicação.

Sala das Sessões, XXX de fevereiro de 2026.

Vereador Luiz Eduardo
Presidente da Câmara Municipal de Coxim

Vereador Marcinho Souza
Primeiro Secretário da Câmara Municipal de Coxim