



# Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

## PARECER JURÍDICO

### PROJETO DE LEI Nº 017/20201

Autoria: Vereador Bruno Leite

**EMENTA:** "Institui a “Ficha Limpa Municipal” para nomear servidores aos cargos comissionados, temporários e prestadores de serviços terceirizados nos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Monte Mor."

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Vereador Bruno Leite, que visa regular hipóteses proibitivas para nomeação de cargos comissionados, temporários e prestadores de serviços, impondo-lhes ainda a perda do cargo público dos atuais ocupantes que se enquadrem nas vedações.

Assim, a propositura legislativa foi encaminhada à esta Procuradoria Jurídica, para que, seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório. Passo a opinar.

Como é sabido, compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que versem sobre servidores públicos, nos termos positivados pela alínea c do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. Dispositivo análogo consta no item 4 do § 2º do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo; e, ainda, no artigo 170 do Regimento Interno, dispondo sobre as matérias privativas do Poder Executivo:

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780  
E-mail: [camara@camaramontemor.sp.gov.br](mailto:camara@camaramontemor.sp.gov.br)



# Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

“Art. 170. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:

I – a criação, estruturação e atribuições das Secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal;

II – a criação de cargos, empregos e funções na administração pública direta e autárquica, bem como a fixação e aumento de sua remuneração;

III – regime jurídico dos servidores municipais;

IV – o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento anual, bem como a abertura de créditos suplementares e especiais;

V – criação e definição das áreas de atuação de Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias;

VI – Concessão ou permissão de serviço público.”

Assim, temos que a presente propositura, que estabelece vedação ao acesso a cargos públicos comissionados, temporários e prestadores de serviços, no Poder Executivo, possui iniciativa reservada, ao Poder Executivo.

Em relação ao Poder Legislativo, dispõe o artigo 16, X do Regimento Interno, conforme descrito abaixo.

Art. 16. Compete à Mesa, especificamente, além de outras atribuições estabelecidas em Lei, neste Regimento ou por Resolução da Câmara, implícitos ou expressamente, o seguinte:

(...)

X – propor, privativamente, à Câmara, proposições dispendo sobre sua organização, funcionamento, polícia, regime jurídico do pessoal, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)





# Câmara Municipal de Monte Mor

*"Palácio 24 de Março"*

Assim, em relação a vedação ao acesso a cargos públicos comissionados, temporários e prestadores de serviços, perante o Poder Legislativo, é matéria reservada à Mesa Diretora do Poder Legislativo.

O mestre do Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre as funções da Câmara Municipal, assim leciona:

"A atribuição típica e Predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, Preceitos para sua organização e direção. Não arrecada e nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito."

Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo.

O que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição, usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito.





# Câmara Municipal de Monte Mor

*"Palácio 24 de Março"*

Oportuno registrar ainda, que o vício é insanável porque as leis com VÍCIO DE INICIATIVA NÃO PODEM SER CONVALIDADAS pelo Prefeito, consoante preconizava a Súmula 5 do STF, de 13 de dezembro de 1963, in verbis:

**"A Sanção do projeto supre a falta de iniciativa do poder Executivo."**

Tal Súmula foi superada há tempo e a posição do STF é de que não é possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, Vejamos:

- Superação do enunciado 5 do Supremo Tribunal Federal

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...).

**[ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017.]**





# Câmara Municipal de Monte Mor

*"Palácio 24 de Março"*

E, sobre a impossibilidade da sanção do Chefe do Poder Executivo sanar o vício de iniciativa legislativa, Alexandre de Moraes, esclarece:

“Assim, supondo que um Projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo tenha sido apresentado por um Parlamentar, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, quando remetido à deliberação executiva, a eventual aquiescência do Presidente da República, por meio da sanção, estaria suprimindo o inicial vício formal de constitucionalidade? Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa, com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação no 890 — GB, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação.”

Neste sentido tem se firmado a jurisprudência de nossos Tribunais, observamos:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI DA FICHA LIMPA MUNICIPAL RESTRIÇÃO A NOMEAÇÃO DE SERVIDORES NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO A DISCIPLINA DO PODER EXECUTIVO.** 1. As regras previstas na Constituição Federal acerca do processo legislativo, inclusive no que diz respeito à iniciativa e limites ao poder de emenda parlamentar, são de observância obrigatória pelos demais entes federados. 2. Há inconstitucionalidade formal quando os projetos de lei que disponham sobre servidores públicos do Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria não forem iniciados pelo Prefeito Municipal aplicação, por simetria, do artigo 61, 11, "c" da Constituição Federal e do artigo 60, II,



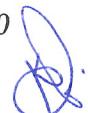


# Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

"b" da Constituição do Estado Rio Grande do Sul. 3. A sanção da lei pelo Chefe do Executivo não tem o condão de suprir o vício de iniciativa ou convalidar nulidade absoluta decorrente da ilegitimidade daquele que propõe determinada regra .Precedentes do Supremo Tribunal Federal 4. Inexiste conflito entre as normas que disciplinam o processo legislativo e aquelas que cuidam da moralidade da Administração, a fim de ser necessário recorrer a critérios de ponderação. 5. Assim, embora, por imperativo constitucional, seja fundamental a busca da probidade pela Administração, não se pode, sobre este pretexto, desrespeitar outras normas de igual hierarquia, fundamentais ao regular e adequado funcionamento do Estado Democrático de Direito, com a manutenção da harmonia e da independência entre os Poderes. Julgada parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, por maioria. (**Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050430065, Tribunal Pleno, Tribunal de justiça do RS', Relator: Carlos Cini Marchionatti, Redator: Jorge Luiz Lopes do Canto, julgado em 27/012014.**)"

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. "FICHA LIMPA" MUNICIPAL REGRAMENTO DE NOMEAÇÕES PARA CARGOS NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO AO REGRAMENTO DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores possui vício de iniciativa, na Parte em que disciplina nomeações para cargos no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, violando o princípio constitucional da separação dos Poderes Republicanos, que condiciona todos os entes políticos, inclusive o Município. O vício de iniciativa, também conforme a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não se convalida nem mesmo com a tácita do Prefeito. PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (**Ação Direta de Inconstitucionalidade NO 70050448612, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, julgado em 26/11/2012**)”





# Câmara Municipal de Monte Mor

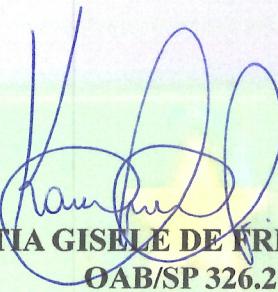
“Palácio 24 de Março”

Sobre esse aspecto, segue Parecer nº 0785/2021 (anexo) emitido pelo IBAM-Instituto Brasileiro de Administração Municipal, solicitado por esta Procuradoria.

Por fim, embora louvável a matéria do presente projeto de lei, a referida propositura NÃO preenche os requisitos de iniciativa e de constitucionalidade.

Diante do exposto, exara-se parecer, para ser submetido à análise da Comissão de Justiça e Redação da Casa, salientando-se que, o parecer jurídico é de caráter meramente OPINATIVO, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis. É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Monte Mor/SP, 11 de Março de 2021.

  
KÁTIA GISELE DE FRIAS ROCHA  
OAB/SP 326.249