



Câmara Municipal de Monte Mor₁

Palácio 24 de Março

RELATÓRIO DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Projeto de Lei nº 17/2021

I – Exposição da Matéria

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do vereador BRUNO LEITE, que “ Institui sobre a **FICHA LIMPA** para nomear servidores aos cargos comissionados, temporários e prestadores de serviços terceirizados nos Poderes Executivo e Legislativo”.

O projeto está acompanhado de justificativa, impondo-lhes ainda a perda do cargo público dos atuais ocupantes que se enquadrem nas vedações dessa propositura, foi encaminhada para Comissão de Justiça e Redação, para que, seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

II – Análise

Primeiramente, constata-se que a matéria tratada no projeto é de competência municipal, face ao interesse local evidente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que versem sobre servidores públicos, dispositivo análogo consta no item 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 e, ainda, no artigo 170 do Regimento Interno, dispondo sobre as matérias privativas do Poder Executivo:

“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

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br



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.

Os cargos em comissão são aqueles cujos ocupantes são livremente nomeados e exoneros pelos administradores, são cargos de confiança. O próprio inciso I do art. 37 da Carta Magna estabelece que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei. Sobre o tema, é fundamental a lição de **Hely Lopes Meirelles (em Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005) (grifo meu)**;

Em tratando 37, I, condiciona a acessibilidade aos cargos públicos ao preenchimento dos requisitos estabelecidos em lei. Com isso, ficam as Administrações autorizadas a prescrever exigências quanto à capacidade física, moral, técnica, científica e profissional, que entender convenientes, como condições de eficiência, moralidade e aperfeiçoamento do serviço público.

Mas à lei específica, de caráter local, é vedado dispensar condições estabelecidas em lei nacional para a investidura em cargos públicos, como as exigidas pelas leis eleitoral e do serviço militar, ou para o exercício de determinadas profissões (Constituição da Federal de 1988, art. 22, XVI). E tanto uma como outra deverá respeitar as garantias asseguradas do art. 5º, da

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br



Câmara Municipal de Monte Mor³

Palácio 24 de Março

Constituição da República, que veda distinções baseadas em sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas (...) A propositura do vereador em questão não atende ao princípio isonomia Constituição da federal de 1988;

Artigo.5º, é preciso ver que, além das distinções acima referidas a igualdade de todos os brasileiros perante a lei veda as exigências meramente discriminatórias, como as relativas ao local de nascimento, condições pessoais de fortuna, família, privilégios de classe ou qualquer outra qualificação social. E assim é porque os requisitos a que se refere o texto constitucional não de ser apenas os que, objetivamente considerados, se mostrem necessários ao desempenho da função pública.

Também propositura não atende ao disposto da competência de o Município dispor sobre o Regime jurídico de seus servidores públicos (art. 39, caput, da Constituição Federal de 1988). Portanto cabe à legislação local estabelecer requisitos de acesso aos cargos públicos, conforme dispõe o art. 37, II da Constituição Federal de 1988. Que todos os requisitos devem ser estabelecidos em lei e de Iniciativa privativa do Executivo, conforme dispõe o art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal de 1988, aplicável ao processo legislativo municipal por simetria art.29, caput, da Constituição Federal:

"Art. 61 (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - Disponham sobre: (...)

c) Servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

Quanto à técnica legislativa, a propositura em tela o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"O art. 61, § 1º, II, c, da CF, prevê a iniciativa privativa do chefe do Executivo com vimos nos parágrafos acima, na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br



Câmara Municipal de Monte Mor

4

Palácio 24 de Março

jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes'.

Precedente: "ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-1999. A posse, matéria de que tratou o Diploma impugnado, complementa e completa, juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c, da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada". (STF -Plenário. ADI nº 2.420. DJ de 25/04/2005. Rel. Mina. ELLEN GRACIE) (grifo meu).

"Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, constituição federal de 1988). Princípio da simetria". (STF - Plenário. ADI nº 2.029. DJ de 24/08/2007. Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI) " (grifo meu).

Qualquer propositura de iniciativa parlamentar (vereador (a)) nesse sentido será de inconstitucionalidade, pois invade matéria de iniciativa privativa do Executivo quando impõe requisitos de acesso aos cargos comissionados e temporários e desrespeitando e ofendendo a simetria e o princípio da separação dos poderes art. 2º, da Constituição federal de 1988;

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Venho salientar que a Lei Complementar nº 135, a chamada "Lei da Ficha Limpa", que foi promulgada em 04/02/2010 a qual estabelece requisitos sob os quais estariam candidatos aos cargos eletivos inelegíveis, o que em nada se confunde com a perda dos direitos políticos, prevista no art. 15 da Carta Magna, muito menos com requisitos para posse ou investidura em cargos comissionados. Daí resulta que os ocupantes de cargos comissionados podem ser

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br



Câmara Municipal de Monte Mor

5

Palácio 24 de Março

livremente nomeados e exonerados, não podendo a lei municipal restringir indevidamente essa prerrogativa que é própria do Prefeito e de seus auxiliares delegados. Conclui se pela impossibilidade de ampliação dos requisitos aos cargos comissionados e cargos temporários na Administração Direta e Indireta, sob pena de ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes (artigo 2º, da Constituição federal de 1988, bem como ao princípio da simetria do artigo 29, caput, também da Constituição Federal de 1988.

Com respeito ao Poder legislativo, a Câmara Municipal, já possuem suas competências constitucionais, é autônoma para criação dos cargos públicos, inclusive comissionados artigo. 51, IV, da Constituição federal de 1988 c/c art. 29, caput, também da Constituição de federal de 1988.

Com entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (em Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 275):

"Os cargos públicos são criados por lei, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do Legislativo, caso em que se criam por resolução, da Câmara ou do Senado, conforme se trate dos serviços de uma ou de outra destas Casas (ainda que seus vencimentos sejam fixados por lei)". (Grifo meu).

Na mesma linha de entendimento José dos Santos Carvalho Filho (em Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p.551):

"Ocorre que o próprio art. 48 dispensa a sanção do Presidente nos casos dos Artigo 49, 51 e 52, que dispõe, respectivamente, sobre a competência do Congresso, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os artigos. 51, IV e 52, XIII, a seu turno, autorizam a Câmara e o Senado, respectivamente, a dispor sobre a sua organização e sobre a criação, transformação e extinção de seus cargos. Resulta de todo esse quadro normativo que esses fatos relativos aos cargos, quando se trata da organização funcional da Câmara e do Senado, não dependem de lei, como nos demais casos. Em consequência, seus cargos são

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

criados, transformados e extintos através de resolução". (Grifo meu)

Portanto, o **PODER LEGISLATIVO**, pode a Câmara, por meio de Resolução, disciplinar a matéria. O fundamento é razoável, eis que se determinada pessoa não pode exercer um mandato eletivo, também não poderia exercer cargos de direção, chefia e assessoramento. Nesse ponto, mesmo que não houvesse Resolução, não há dúvida de que o Presidente da Câmara poderia deixar de nomear, por decisão própria, pessoas que se enquadrassem nos impedimentos, da **LEI DA FICHA LIMPA**, Lei Complementar nº 135 de 4 de junho de 2010, uma vez que a nomeação de comissionados no âmbito do Poder Legislativo é decisão discricionária de sua alçada uma vez que a nomeação de comissionados no âmbito do Poder Legislativo é decisão discricionária de sua alçada.

Dando prosseguimento, no tange ao estabelecimento de critérios para a contratação de prestadores de serviços terceirizados na forma da FICHA LIMPA, a despeito da nobre intenção do legislador, a propositura exorbita da competência legislativa local pois trata-se de norma geral de contratação, que deve ser objeto de norma editada pela União, conforme do artigo. 22, XXVII da Constituição.

“Artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal, é de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação, in verbis.

Artigo § 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

Friso, 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. "

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br



Câmara Municipal de Monte Mor⁷

Palácio 24 de Março

Essa Súmula foi superada e a posição do Supremo Tribunal Federal não é possível suprir o vício de iniciativa com a sanção.

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.]

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

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br



Palácio 24 de Março

Federal pela impossibilidade de convalidação. ”

Neste sentido tem se firmado a jurisprudência de nossos Tribunais sempre com ação de inconstitucionalidade vejamos;

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI DA FICHA LIMPA MUNICIPAL RESTRICÇÃO A NOMEAÇÃO DE SERVIDORES NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA DE VE-READOR 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, "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)."

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br



Palácio 24 de Março

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. "FICHA LIM-PA"

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 tática 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) "

Portanto, seguindo o Parecer nº 0785/2021 emitido pelo IBAM-Instituto Brasileiro de Administração Municipal, solicitado pela procuradoria da casa legislativa e com o parecer da Procuradora da Câmara Municipal e excluindo a análise Prévia da Secretaria da casa.

Embora a propositura do vereador **BRUNO LEITE** seja louvável a matéria do presente projeto de lei, **NÃO** preenche os requisitos de iniciativa e de constitucionalidade.

III- Voto do Relator

Pelo exposto, conclui-se que afronta aos princípios constitucionais, legais e à boa técnica legislativa, pelo que a Comissão por dois votos **DESAVORÁVEL** à irregular tramitação do Projeto de Lei nº 17/2021 e um voto favorável, e esse parecer emitido afronta a boa técnica legislativa não preenche os requisitos de iniciativa constitucional, menciona a lei Orgânica do município e a Constituição federal, pois essa iniciativa desse projeto 17/2021 é de Competência

Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br



Câmara Municipal de Monte Mor¹⁰

Palácio 24 de Março

EXCLUSIVA do poder Executivo e não dos vereadores, e ainda contradizendo seu voto favorável em seu parecer emitido em apartado. Segue: ‘ ... Conclui se que **NÃO HÁ AFRONTA** (grifo meu) aos princípios constitucionais ... (). Pois **AFRONTA SIM** (grifo meu), a boa técnica legislativa embasada nesse parecer jurídico.



Rua Rage Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br

RUA RAGE MALUF, 61 - MONTE MOR - SP - CEP 13190-000 - Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br